

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“COOPERATIVA MULTIACTIVA DE AHORRO, CREDITO, PRODUCCION, CONSUMO Y SERVICIOS CAPIATA LTDA. C/ ART. 51, 3ER PARRAFO, DE LA LEY N° 5501/15 QUE MODF. VARIOS ARTS. DE LA LEY N° 438/94 DE COOPERATIVAS”. AÑO: 2015 – N° 1696.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *ochocientos noventa y cuatro*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los días del mes de ^{ocho} ~~ocho~~ *ocho* ~~ocho~~ *ocho* del año dos mil diez y ocho, 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: “COOPERATIVA MULTIACTIVA DE AHORRO, CREDITO, PRODUCCION, CONSUMO Y SERVICIOS CAPIATA LTDA. C/ ART. 51, 3ER PARRAFO, DE LA LEY N° 5501/15 QUE MODF. VARIOS ARTS. DE LA LEY N° 438/94 DE COOPERATIVAS”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Rubén Antonio Galeano Duarte en nombre y representación de la Cooperativa Multiactiva de Ahorro, Crédito, Producción Consumo y Servicios Capiatá Ltda.-----

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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El profesional abogado **RUBÉN ANTONIO GALEANO DUARTE**, en nombre y representación de la **COOPERATIVA MULTIACTIVA DE AHORRO, CRÉDITO, PRODUCCIÓN, CONSUMO Y SERVICIOS CAPIATA LTDA**, se presenta para promover ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el **Artículo 51 de la Ley N.º 5501/15 “QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N.º 438/94 “DE COOPERATIVAS”**.-----

El profesional abogado alega que se encuentran vulnerados los Artículos 45, 47 y 113 de la Constitución y funda la presente acción manifestando, entre otras cosas, que: “(...) *la empresa cooperativa tiene garantizada en la Constitución su libre organización y autonomía (...)* **las cooperativas son empresas sin fines de lucro (...)** *Una empresa y sus órganos de dirección o gobierno jamás puede ser sometida a los regímenes electorales previstos para los partidos políticos, movimientos sociales, sindicales y organizaciones intermedias en general (...)*”.-----

El párrafo impugnado del **Artículo 51 de la Ley N.º 5501/15** dice: “ (...) *Todos los miembros de los órganos de gobierno serán constituidos de acuerdo al Sistema D’Hondt*”.-----

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario resaltar lo siguiente: -----

El Doctor Ricardo Franco Lanceta, había manifestado que: “*En la actualidad las cooperativas se rigen por las disposiciones de la Ley N.º 438/1994 y, en general, por el Derecho cooperativo; solamente en subsidio se les aplica las normas del Derecho mutual, civil, tributario, electoral o administrativo*” (Constitución de la República del Paraguay. Concordada, Anotada y con Jurisprudencia, Pettit, Horacio Antonio, Tomo I – Parte General, Edit. La Ley, Asunción -Paraguay, Año 2010, pag. 1169). **Negríta y subrayado son míos**.-----

Asimismo, el constituyente Eusebio Ramón Ayala ha manifestado: “*El sistema electoral adoptado por nuestra Constitución, para el conteo de votos, la repartición de cargos y la representación partidaria, es el conocido como minoritario. El sistema de las minorías se divide a su vez en los subsistemas de lista*”

[Firma]
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

[Firma]

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Firma]
Abogado Rubén Antonio Galeano Duarte
Secretario

incompleta y representación proporcional. El que nuestra Carta Magna consagra es el último, vale decir, el sistema minoritario de representación proporcional” (Constitución de la República del Paraguay. Concordada, Anotada y con Jurisprudencia, Pettit, Horacio Antonio, Tomo I – Parte General, Edit. La Ley, Asunción -Paraguay, Año 2010, pag. 1218).-----

El texto constitucional establece: “**ARTICULO 118 - DEL SUFRAGIO.** *El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional”.* (Negritas y subrayado son míos).-----

Nuestra Ley electoral, sujeto al mandato constitucional, ha escogido, entre las variantes del sistema de representación proporcional, la fórmula de D’Hondt para la distribución de escaños en los cuerpos colegiados, conforme lo establece el **Artículo 258 de la Ley N° 834/96 ‘QUE ESTABLECE EL CÓDIGO ELECTORAL PARAGUAYO’**, dispositivo jurídico plenamente vigente mediante la sanción de la **Ley N° 5.350/14 que deroga la Ley N° 4584/12 “QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 247 Y 258 DE LA LEY N° 834/96 ‘QUE ESTABLECE EL CÓDIGO ELECTORAL PARAGUAYO’, MODIFICADOS POR LEY N° 3166/07 ‘QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 106, 170, 246, 247, 248 Y 258 DE LA LEY N° 834/96 ‘QUE ESTABLECE EL CÓDIGO ELECTORAL PARAGUAYO’ Y SU MODIFICATORIA, LA LEY N° 4662/12 ‘QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2° DE LA LEY N° 4584/12 ‘QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 247 Y 258 DE LA LEY N° 834/96 ‘QUE ESTABLECE EL CÓDIGO ELECTORAL PARAGUAYO’, MODIFICADOS POR LA LEY N° 3166/07 ‘QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 106, 170, 246, 247, 248, Y 258 DE LA LEY N° 834/96 QUE ESTABLECE EL CÓDIGO ELECTORAL PARAGUAYO’**”.

La doctrina resalta los efectos positivos de este tipo de fórmulas electorales diciendo lo siguiente: “*Los efectos positivos que se atribuyen a las formulas electorales distributivas o proporcionales radican en los supuestos siguientes: Produce una mayor justicia en la representación de los electores por la eficacia de sus votos, porque dentro del sistema distributivo o proporcional, ningún elector sera representado por una persona a quien no le haya votado. Produce la igualdad de la representación a las fuerzas minoritarias de acuerdo a su fuerza cuantitativa (...) Permite la adecuada representación de grupos de intereses y facilita un cuadro político mas autentico y mas compatible con el pluralismo democrático (...)*”. (Derecho Electoral de Ramírez Candia, Manuel Dejesus, Ed. Litocolor S.R.L., Asunción-Paraguay, Año 2008, pág. 74).-----

En el caso que nos ocupa, el legislador al definir la “fórmula electoral” para la elección de autoridades de la cooperativa aplica la alternativa prevista en nuestro propio ordenamiento interno que regula de manera especial cuestiones de índole electoral, lo que para nuestro razonamiento no supone la transgresión a prescripciones constitucionales, aun aunque exista la posibilidad de discutir si tal formula es la más conveniente.- -----

Esta sala no puede pues sustituir al legislador ni juzgar sobre el mero acierto o conveniencia de disposiciones adoptadas por aquél en el ejercicio de sus facultades reservadas.-----

Por lo tanto entendemos que, el sistema de representación proporcional bajo la fórmula de D’Hondt, impugnado en estos autos, al ser puramente legal y encontrarse sujeta al mandato constitucional, la queja del accionante se reduce a un juicio de mérito y no de constitucionalidad.-----

Por otro lado cabe resaltar que el Consejo de Administración - órgano de gobierno de la Cooperativa - es un “cuerpo colegiado”, por lo que vemos acertada la aplicación de la formula D’Hondt, a los efectos de asegurar la “proporcionalidad” y otorgar una mayor representación al socio de la Cooperativa, en obediencia al sistema democrático de elección prevista en la Ley Suprema. La **Ley N.º 5501/15**, en su Artículo 51, primer párrafo dice: “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 (...). Subrayado es mío.-----

“*Las formulas distributivas o proporcionales consisten en distribuir los cargos a cubrir en forma proporcional a los votos obtenidos. Su vigencia se afirma en una idea de justicia política, cual es la de asegurar en los cuerpos colegiados una representación que sea reflejo del cuerpo electoral”* (Derecho Electoral de Ramírez Candia, Manuel Dejesus, Ed. Litocolor S.R.L., Asunción-Paraguay, Año 2008, pág.



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"COOPERATIVA MULTIACTIVA DE AHORRO,
CREDITO, PRODUCCION, CONSUMO Y SERVICIOS
CAPIATA LTDA. C/ ART. 51, 3ER PARRAFO, DE LA
LEY N° 5501/15 QUE MODF. VARIOS ARTS. DE LA
LEY N° 438/94 DE COOPERATIVAS". AÑO: 2015 – N°
1696.**-----

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 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 1° de la Ley 5.501/15, en cuanto modifica al artículo 51 de la Ley N.° 438/94. Al respecto, el accionante se ha limitado a considerar que el artículo 51 de la Ley N.° 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 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).-----

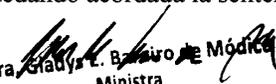
En esta misma idea se ha pronunciado aún más específicamente al manifestar que "La impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma, debe plantearse haciendo análisis y aportando argumentaciones consistentes en relación con la afectación o lesión directa, concreta o visible derivada de 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).-----

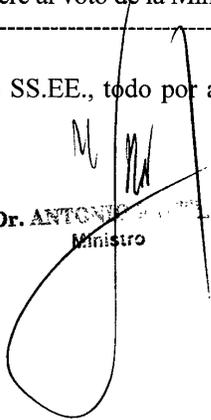
Como se ve, esta Sala viene sosteniendo la importancia de la identificación, dimensionamiento y comprobación de un agravio, concreto, real y cierto a efectos de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad, no siendo eficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean, de sufrirlas 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, no advirtiéndose contraposición al ordenamiento constitucional, corresponde rechazar la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el abogado Rubén Antonio Galcano Duarte, en representación de la Cooperativa Multiactiva de Ahorro, Crédito, Producción, Consumo y Servicios Capiatá LTDA. **ES MI VOTO.**-----

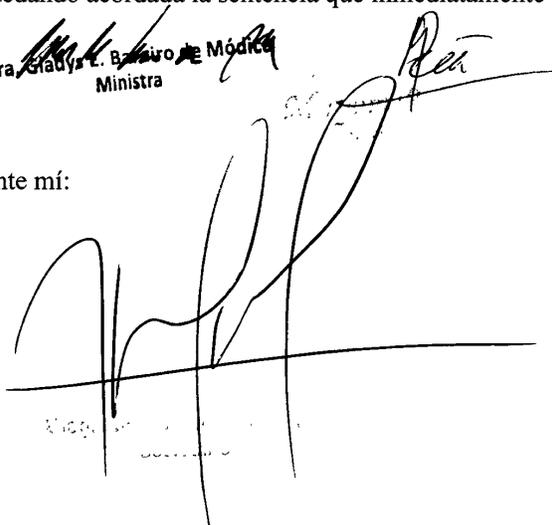
A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **BAREIRO DE MÓDICA**, por los mismos fundamentos.-----

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 GALCANO DUARTE
Ministro

Ante mí:



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"COOPERATIVA MULTIACTIVA DE AHORRO, CREDITO, PRODUCCION, CONSUMO Y SERVICIOS CAPIATA LTDA. C/ ART. 51, 3ER PARRAFO, DE LA LEY N° 5501/15 QUE MODF. VARIOS ARTS. DE LA LEY N° 438/94 DE COOPERATIVAS". AÑO: 2015 - N° 1696.-----

SENTENCIA NÚMERO: 898

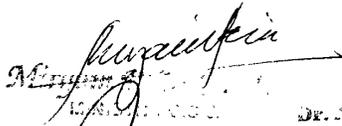
Asunción, 8 de octubre de 2018.-

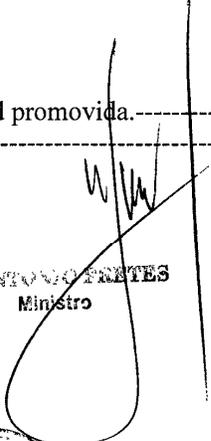
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

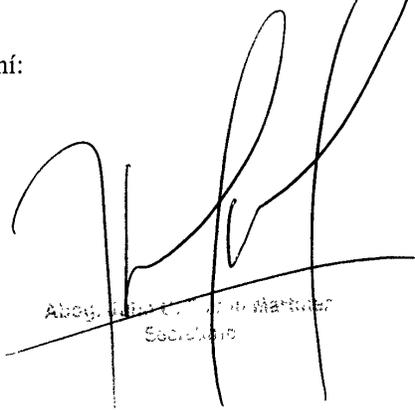
NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys E. Guzmán de Rodríguez
Ministra


Dr. Antonio Ferrer
Ministro


Dr. Antonio Ferrer
Ministro

Ante mí:


Abog. Juan Carlos Martínez
Secretario

