



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MUNICIPALIDAD DE LAMBARE Y  
OTROS C/ LOS ARTS. 177 Y 193 DE LA LEY  
N° 5142/2014 Y C/ LOS ARTS. 366 Y 356 DEL  
DECRETO N° 1100/2014". AÑO: 2014 - N°  
1058.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil ciento noventa y ocho.

Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a  
cinco días del mes de *setiembre* del año dos mil diecisiete,  
estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores  
de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS  
BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario  
autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD: "MUNICIPALIDAD DE LAMBARE Y OTROS C/  
LOS ARTS. 177 Y 193 DE LA LEY N° 5142/2014 Y C/ LOS ARTS. 366 Y 356 DEL  
DECRETO N° 1100/2014"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida  
por las Municipalidades de Lambaré, Villa Elisa, Luque, Fernando de la Mora, Ñemby,  
Capiatá, Itauguá y San Lorenzo, a través de sus respectivos representantes.-----

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: **ARTURO MAZO**, en nombre y  
representación de la MUNICIPALIDAD DE LAMBARE, **JAVIER PIROVANO**, en nombre  
y representación de la MUNICIPALIDAD DE VILLA ELISA, **VIDAL PEREIRA  
DUARTE**, bajo patrocinio de **ZULLY ARRUA DE LUGO**, en nombre y representación de la  
MUNICIPALIDAD DE LUQUE, **RUMILDO ALCIDEZ SAMUDIO** en nombre y  
representación de la MUNICIPALIDAD DE FERNANDO DE LA MORA, **ELADIO  
VIDALLET GIMENEZ** en nombre y representación de la MUNICIPALIDAD DE ÑEMBY,  
por expresas instrucciones del Intendente **EVER DANIEL FERREIRA, HECTOR  
RAMIREZ** en nombre y representación de las MUNICIPALIDADES DE CAPIATA y DE  
ITAUGUA, **HECTOR URBANO PARODI MOLINAS** en nombre y representación de la  
MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO, todos ellos Abogados que por expresas  
instrucciones de sus mandantes, conforme a los respectivos testimonios de Poderes Generales  
que acompañan a esta presentación, plantean acción de inconstitucionalidad en contra de los  
arts. 177 y 193 de la Ley N° 5142/14 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el  
Ejercicio Fiscal 2014" y contra los arts. 366 y 356 del Decreto N° 1100/14 "Que Reglamenta la  
Ley N° 5142/14 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal  
2014", alegando la conculcación de los artículos 166, 167, 168 y 170 de la Constitución de la  
República.-----

Las disposiciones impugnadas expresan cuanto sigue:-----

Artículo 177.- "A los efectos del cumplimiento de la Ley N° 2.202/03 "QUE  
AUTORIZA AL MINISTERIO DE HACIENDA A TRANSFERIR A LAS MUNICIPALIDADES  
BENEFICIARIAS LOS PRODUCTOS GENERADOS DENTRO DEL PROGRAMA DE  
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL", los municipios que han sido beneficiados con los  
productos estipulados en la citada Ley, deberán suscribir con el Ministerio de Hacienda el  
Convenio Interinstitucional previsto en el artículo 2° de la citada norma legal.-----

Los Gobiernos Municipales participantes del mencionado Programa, deberán prever  
en sus respectivas Ordenanzas de Presupuesto, las partidas necesarias para el pago del monto  
de la cuota anual que les corresponde abonar al Ministerio de Hacienda.-----

En caso de incumplimiento por parte de los respectivos Gobiernos Municipales, el  
Ministerio de Hacienda podrá suspender la transferencia de los recursos que correspondieran  
en concepto de participación de la Ley de Royalties N° 3.984/10 "QUE ESTABLECE LA

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

*Dr. Antonio Fretes*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*Cladys E. Bareiro de Módica*  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

*Abog. Julio C. Pavón Marulanda*  
**Abog. Julio C. Pavón Marulanda**  
Secretario

*DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE LOS DENOMINADOS 'ROYALTIES' Y 'COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO' A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES" y sus modificaciones, en tanto dure la infracción".-----*

*Artículo 193.- "Los Gobiernos Municipales deberán remitir en forma bimestral acumulado al Ministerio de Hacienda, un informe con carácter de declaración jurada de los ingresos en concepto de impuesto inmobiliario y los depósitos realizados del 15% (quince por ciento) del Impuesto Inmobiliario destinado a Municipios de menores recursos. En caso de incumplimiento, el Ministerio de Hacienda no transferirá recurso alguno, en tanto dure el incumplimiento".-----*

*Art. 356.- "Sin reglamentación Artículo 192, Ley N° 5142/2014.-----*

*A) Texto de la Ley N° 5142/2014: Artículo 193.-Los Gobiernos Municipales deberán remitir en forma bimestral acumulado al Ministerio de Hacienda, un informe con carácter de declaración jurada de los ingresos en concepto de impuesto inmobiliario y los depósitos realizados del 15% (quince por ciento) del Impuesto Inmobiliario destinado a Municipios de menores recursos. En caso de incumplimiento, el Ministerio de Hacienda no transferirá recurso alguno, en tanto dure el incumplimiento".-----*

*Art. 366.- "Los municipios afectados por el Programa de Fortalecimiento Municipal que cuentan con Acta de Entrega y Recepción de los Productos, y que al 30/06/2014 no hayan suscrito con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Interior los Convenios Interinstitucionales contemplados en la Ley 2202/2003 y su Decreto Reglamentario, quedarán suspendidos de la transferencia de los recursos de royalties y compensaciones recibidas de las Entidades Binacionales, hasta la debida suscripción del mencionado Convenio, situación que será comunicada por la Dirección de Crédito y Deuda Pública a la Unidad de Departamentos y Municipios y a la Dirección General del Tesoro Público".-----*

Alegan los accionantes que las disposiciones impugnadas condenan a los Municipios a la suscripción de Convenios Internacionales con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Interior a fin de continuar como beneficiarios de los Royalties provenientes de las Entidades Binacionales, fondos que corresponden por ley a los Municipios accionantes. Mismo extremo observado con relación al artículo 193 del mismo cuerpo legal, así como su decreto reglamentario. Entienden por ello que tal exigencia vulnera la Autonomía Municipal prevista en la Constitución de la República en su artículo 166, así como el 168 que establece la administración y disposición de sus bienes como atributos municipales. Por otro lado, denuncian igualmente como violentada la disposición constitucional N° 170 que establece la prohibición de apropiación de recursos municipales, por lo que terminan solicitando la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones de referencia.-----

Analizando las reglamentaciones en cuestión, surge que las mismas establecen primeramente (art. 177) la suscripción de un convenio interinstitucional tanto con el Ministerio del Interior como con el Ministerio de Hacienda en el marco del Programa de Fortalecimiento Municipal, debido a su inclusión en la lista de beneficiados con los Royalties provenientes de las binacionales, en atención a lo que dispone la Ley N° 2202/03, en adición a ello se establece la obligación de la previsión de partidas necesarias para el pago del monto de la cuota anual al Ministerio de Hacienda. En lo que hace al artículo 193 del mismo cuerpo legal, éste constriñe a los municipios a informar al Ministerio de Hacienda sobre los ingresos percibidos en carácter impositivo y su distribución a los municipios de menores recursos, tal y como lo establece el artículo 169 de la Constitución de la República, habilitando al ministerio a no transferir los recursos en caso de incumplimiento, situación que se reitera con relación al artículo 356 del Decreto Reglamentario. Con relación al artículo 366 del Decreto, la idea central del mismo versa sobre la condición de refrenda del convenio en cuestión a fin de evitar la suspensión de la transmisión de los recursos, en la manera y condiciones previstas en las demás normativas.-.//..

...Como puede apreciarse, la cuestión suscitada guarda relación con la exigencia de ciertas formalidades para el acceso a los royalties de las binacionales, por parte de los municipios y gobernaciones, estando una de ellas expresamente contemplada en la Constitución como lo es la distribución de recursos provenientes de la recaudación del Impuesto Inmobiliario a municipios de menores recursos. Por ello, no implica la inconstitucionalidad de la ley, ya que como se percibe con facilidad la misma está dando cumplimiento precisamente a una disposición constitucional, amén de ello, en ningún extracto de la normativa se dispone que el municipio se encuentra por sí mismo vedado respecto a los recursos por su incumplimiento, ahora, como se ha señalado en no pocas oportunidades, si la Administración central realiza eventualmente una interpretación y aplicación errónea o distorsionada de la ley, no resulta lógica la impugnación por inconstitucional de la norma por tal extremo, máxime si la misma resulta casi una transcripción del mandato constitucional, resultando eventualmente procedente el reclamo por otras vías y no por la presente.-----

En este orden de ideas, y en base a lo que dispone la Constitución en su artículo 169 existe una obligación de destinar porcentajes de los recursos derivados tanto a los otros municipios como al Departamento en el que se encuentren asentados, cuestión que es precisamente reglamentada por las normas atacadas. Sobre esto, con relación a las exigencias en sí, descriptas en los artículos en cuestión, y la supuesta vulneración de lo que mal interpretan los accionantes como recursos que son "propiedad" de los municipios en base a su autarquía, cabe señalar esto como consecuencia de un error de percepción bastante común en las acciones iniciadas por los municipios, sobre todo cuando se trata de tintes financieros, en tal sentido es corriente que las municipalidades manifiesten una suerte de total independencia del Estado Central en base a la autonomía y autarquía que la Constitución de la República les confiere, así y como lo he señalado en fallos anteriores, es dable analizar entonces si el Congreso Nacional tiene atribuciones suficientes para intervenir en la planificación de tales recursos. Para ello consultamos lo establecido en el artículo 202 de la Constitución que dice: "*De los deberes y atribuciones. Son deberes y atribuciones del Congreso: ...5) Sancionar anualmente la ley del Presupuesto General de la Nación; 12) Dictar leyes para la organización de la administración de la República...*", asimismo entendemos aplicable el artículo 222 "*De las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: ...1) iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la legislación departamental y a la municipal*", en suma, no puede desconocerse que la Constitución otorga al Congreso Nacional atribuciones financieras inclusive en lo que hace a los municipios, ahora bien, también vemos que nuestra Ley Fundamental confiere ciertas facultades a los municipios, específicamente las contempladas en el artículo 168 "*De las atribuciones*" cuando dice: "*Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley: 2) la administración y la disposición de sus bienes; 3) la elaboración de su presupuesto de ingresos y egresos*". Ahora, esto implica una suerte de independencia financiera por parte del Municipio con relación al Estado Central? pues no, y ello no solo por los artículos precedentemente transcritos sino por el numeral 4 del 168, el cual agrega como atribución municipal "*la participación en las rentas nacionales*". De todo lo reunido hasta aquí, se concluye con facilidad que la autarquía presupuestaria municipal consagrada en la Constitución, no es absoluta, por disposición de la misma Constitución. Vale decir, desde el momento en que por disposición legal (art. 178 Ley Orgánica) se somete a las reglas de la ley financiera del Estado, y que estas reglas se perfeccionan en la Ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación, del cual se perciben los montos correspondientes v.g. a los estipendios de los funcionarios municipales (gastos corrientes), surge que siendo el Estado central quien destina fondos para cubrir ciertos gastos, uno de los poderes de ese Estado central, esto es, el Congreso, tiene suficientes atribuciones para legislar sobre la administración de esos fondos, o como en el caso concreto, someter a ciertos requisitos, la adquisición de los recursos por parte de los

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO PARRILLAS  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

Ing. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

municipios. En atención a ello, resulta desleal la postura de los municipios de someterse al amparo estatal cuando de recibir fondos se trata, mientras que se muestran renuentes y “autónomos” al momento de sufrir alguna modificación en ellos o exigencias para su otorgamiento.-----

En síntesis, de las disposiciones atacadas, no emerge conculcación constitucional alguna, siendo que no se está en presencia de una apropiación de los recursos municipales provenientes de los Royalties, sino que se establecen los mecanismos necesarios para su otorgamiento en atención al cumplimiento de los fines fijados por el Estado Central (Programa de Fortalecimiento Municipal), en atención a lo que la Constitución expresa mediante su artículo 176, párrafo segundo, “*De la política económica y de la promoción del desarrollo.-----*

*El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional”, así como el artículo 177 “Del carácter de los planes de desarrollo. Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público”.-----*

Ante tales disposiciones, el cumplimiento obligatorio al que hace referencia la Constitución, incluye obviamente las exigencias establecidas por el Estado Central mediante uno de sus poderes para el otorgamiento de los Royalties, ergo, el municipio que adquiera los fondos provenientes sin el cumplimiento de los requisitos para su obtención, incurrirá en un acto claramente contrario a la ley y a la propia Constitución, con las consecuentes responsabilidades que ello implica.-----

Por lo precedentemente expuesto, en atención a las disposiciones legales y constitucionales citadas, y visto el parecer del Ministerio Público, considero que la presente acción no puede prosperar, correspondiendo su rechazo. Ordenar el levantamiento de la medida cautelar decretada por A.I.Nº 2713 del 9 de octubre de 2014. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las *Municipalidades de Lambaré, Villa Elisa, Luque, Fernando de la Mora, Ñemby, Capiatá, Itaugua, San Lorenzo*, a través de sus representantes legales, se presentan para promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 177 y 193 de la Ley Nº 5142/2013 “QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014”**, y contra los **Artículos 366 y 356 del Decreto Nº 1100/2014 “QUE REGLAMENTA LA LEY Nº 5142/2013 QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014”**.-----

Es oportuno aclarar que en la actualidad las normas impugnadas han perdido total virtualidad. Si bien estas disposiciones normativas estaban vigentes al momento de la presentación de la acción, actualmente han perdido validez por su carácter temporal, pues fueron aplicadas únicamente al ejercicio fiscal 2014, por lo que a la fecha ya no corresponde emitir pronunciamiento alguno.-----

Al respecto, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, en jurisprudencia que comparto, ha señalado que: “*carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solo puede decidir en asuntos de carácter contencioso*” (Ac. y Sent. Nº 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005).-----//..



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MUNICIPALIDAD DE LAMBARE Y  
OTROS C/ LOS ARTS. 177 Y 193 DE LA LEY  
Nº 5142/2014 Y C/ LOS ARTS. 366 Y 356 DEL  
DECRETO Nº 1100/2014". AÑO: 2014 - Nº  
1058.

Por lo tanto, debido a que ya perdieron efecto las normas impugnadas, el agravio ha dejado de ser actual y la controversia ha dejado de existir, encontrándose esta presente un asunto abstracto, donde su decisión sobre el fondo de la cuestión se tornaría inoficiosa. Pues es de entender que por mandato legal la Corte no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad "en abstracto", es decir, fuera de un "caso concreto" en el que aquellas deban aplicarse.

Por lo tanto, de conformidad a las manifestaciones vertidas, opino que corresponde *rechazar* la presente Acción de Inconstitucionalidad y *levantar la medida cautelar de suspensión de efectos* dictada en autos. 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:

Ante mí: *Miryam Peña Candia* MINISTRA C.S.J. *Dr. ANTONIO FRETES* Ministro *GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA* Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
SENTENCIA NÚMERO: 1198

Asunción, 25 de setiembre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Constitucional  
RESUELVE:

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida.  
ORDENAR el levantamiento de la medida cautelar decretada por A.I. Nº 2713 del 09 de octubre de 2014.  
ANOTAR, registrar y notificar.



Ante mí: *Miryam Peña Candia* MINISTRA C.S.J. *Dr. ANTONIO FRETES* Ministro *GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA* Ministra  
*Abog. Julio C. Pavón Martínez* Secretario