



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Trescientos ochenta y siete.* -----  
En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintiocho* días del mes de *mayo* del año dos mil *dieciséis*, 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 CONCEPCION C/ ARTS. 15° INCISOS G) E I) Y 30° DE LA LEY N° 5016/2014"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Ignacio María Romero Quevedo, en nombre y representación de la Municipalidad de Concepción.-----

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 ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el Abog. Ignacio María Romero Quevedo, en nombre y representación de la Municipalidad de Concepción, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 15°, incisos g) e i) y 30° de la Ley N° 5016/2014 "NACIONAL DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL". Arguye que los citados artículos son violatorios de las normas de rango constitucional como la autonomía de las municipalidades y la protección de sus recursos.-----

Sostiene como fundamento de la presente acción que la Ley N° 5016/2014 sustrae las atribuciones que son propias de las municipalidades (materia de transporte público y tránsito), establecidas tanto a nivel constitucional como en la Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal", lesionando con ello la autonomía que la Constitución confiere a las municipalidades. Específicamente su agravio se centra en lo relativo a la emisión e impresión de licencias y conducir.-----

Consecuentemente, afirma que "la emisión e impresión de las licencias y los requisitos para acceder a ella son regulados y establecidos por la OPACI, convirtiéndose también en un ente recaudador por el servicio prestado – recaudando a través de las municipalidades- que están obligadas a transferir dicho importe, pagado obviamente por sus contribuyentes de los distritos respectivos, y en este particular caso pagado por los contribuyentes del distrito de Concepción..." (sic).-----

La Ley N° 5016/2014 "NACIONAL DE TRÁNSITO VIAL", en los artículos impugnados, dispone:-----

**"Artículo 15.- Funciones.** *El Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial tendrá los siguientes deberes y funciones:*

*g) organizar, implementar y supervisar el funcionamiento del Registro Nacional de Licencias de Conducir y Antecedentes de Tránsito, en coordinación con la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI)...*

*l) Coordinar con los organismos competentes de aplicación, la puesta en funcionamiento del sistema de la Inspección Técnica Vehicular para todos los vehículos."*-----

*Glady's Bareiro de Módica*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

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

*Dr. Antonio Fretes*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*“Artículo 30.- Registro Nacional de Licencias de Conducir y Antecedentes de Tránsito. Créase el Registro Nacional de Licencias de Conducir y Antecedentes de Tránsito, como órgano dependiente y al servicio de la Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial. Las funciones atribuidas por esta Ley a este Registro serán delegadas a la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI)”*.-----

El agravio gira en torno a que con la creación de un Registro Nacional de Licencias de Conducir y Antecedentes de Tránsito, se estaría lesionando la autonomía que las municipalidades tienen para la emisión de los registros de conducir y la percepción del importe por su expedición.-----

La Ley N° 5016/2014 “NACIONAL DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL”, como su nombre lo indica, establece las normas que regulan el tránsito terrestre a nivel nacional; dichas disposiciones tienen como objetivo la protección de la vida humana y la integridad física de las personas; preservación de la funcionalidad del tránsito, los valores patrimoniales públicos y privados vinculados al mismo; y, contribución a la preservación del orden y la seguridad pública. Para el cumplimiento de tales objetivos, el gobierno Central, así como las gobernaciones y las municipalidades deben ajustarse a lo que ella establece en la regulación sobre la materia, y en base a lo dicho, paso a analizar los agravios expuestos por el accionante.-----

Adelanto mi postura por el rechazo de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Municipalidad de Concepción, porque considero que los artículos impugnados no lesionan el principio de autonomía de las municipalidades, las cuales no pueden entenderse como ilimitadas, sino sujetas a normas constitucionales y legales. Su autonomía se delimita a las materias de su competencia y territorio, siempre con arreglo a la ley, lo cual no obsta que sea la Ley la que determine cuestiones que sean de competencia compartida o coordinada.-----

En este sentido, el Registro de Conducir no tiene un límite de utilización exclusivamente municipal, sino se extiende a todo el territorio nacional, aunque sean expedidas por una municipalidad en concreto y autoriza al portador a circular por toda la República; por tanto, no es irrazonable que los requisitos para su expedición hayan sido establecidos por una ley que tiene vigencia y validez en todo el país, sin desconocer que los municipios pudieran establecer similares para su concesión y expedición, pero dentro del marco establecido en normas nacionales. Por ello, disponer que sea la OPACI la institución que tenga a su cargo el Registro Nacional de Licencias de conducir y Antecedentes de Tránsito, busca y pretende unificar la identificación del conductor y evitar la dispersión de información respecto al mismo, y también responde a la práctica irregular de los conductores de obtener registros de diversos municipios cuando sus documentos son retenidos por las autoridades de tránsito.-----

Como puede leerse en la norma impugnada, la expedición de Licencias de Conducir, no es una atribución excluyente de las municipalidades, sino el resultado del ejercicio de una función conjunta y coordinada entre la OPACI y las municipalidades, quienes son a la postre, las que expiden de manera real el documento habilitante. Sobre el punto, al contrario de lo que sostiene el accionante, no es la OPACI la entidad encargada de otorgar las licencias de conducir, sino son las municipalidades, tal como lo dispone de manera taxativa el Art 24 inc. a) de la Ley N° 5016/2014. Por tanto, es indudable la competencia de las municipalidades para expedir las licencias de conducir, pero ajustándose a las exigencias previstas por el organismo nacional encargado de la seguridad vial.-----

La doctrina señala que, no mediando una clara incompatibilidad entre la norma impugnada y la Ley Fundamental, toda duda debe resolverse a favor de la aplicación de la ley, a cual, como dijimos, se presume constitucional. Manifiesta Linares Quintana, haciendo colación a un fallo de la Corte Suprema de Argentina, que “para que una ley debidamente sancionada y promulgada sea declarada ineficaz por razón de inconstitucionalidad, se requiere que las disposiciones de una y otra ley sean absolutamente incompatibles [...] Lo contrario significaría desequilibrar el sistema institucional de ...//...

...//...los tres Poderes, fundado, no en la posibilidad de que cada uno de ellos actúe obstruyendo la función de los otros, sino que lo haga con la armonía que exige el cumplimiento de los fines del Estado..." (LINARES QUINTANA, Tratado de Interpretación Constitucional, pág. 588-589). – (sic).-----

Considero que la creación de un sistema de registro de los conductores de la República es una medida acertada y razonable para contar con el control de los usuarios de manera a coordinar datos y trabajos entre todos los entes afectados en el control del tránsito terrestre, quienes deben velar por la seguridad vial del país.-----

En atención a las consideraciones expuestas, y en coincidencia con la postura del Dictamen Fiscal, la presente acción debe ser rechazada porque no encuentro fundamentos que autoricen a declarar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados. Es mi voto.----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El profesional abogado Ignacio Romero, en nombre y representación de la MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN, se presenta para promover Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 15, incisos g) e i) y Artículo 30 de la Ley N° 5016/2014 "NACIONAL DE TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL"**.-----

El profesional abogado, en apoyo de las pretensiones de su representado, alega que se encuentran vulnerados los Artículos 166, 170 de la Constitución y fundamenta la acción manifestando, entre otras cosas, que. "(...) *lo relativo al tránsito es un servicio eminentemente municipal y las municipalidades cuentan con AUTONOMÍA para el efecto en su respectivos distritos (...)*".-----

**Que entrando de lleno al tratamiento de lo que aqueja al accionante, debo anticipar mi opinión en sentido desfavorable a la presente acción en franca coincidencia con el dictamen fiscal.**-----

De la lectura in extenso del escrito inicial, entendemos que lo que agravia al recurrente es la participación que confiere la ley a la OPACI (Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal), como organismo delegado para asumir las funciones del Registro Nacional de Licencias de Conducir y Antecedentes de Tránsito, situación que según el recurrente viola la autonomía municipal por cuanto el municipio se ve obligado por dicha disposición a coordinar con la OPACI todo lo relacionado a Licencias de Conducir: "(...) *la emisión e impresión de las licencias y los requisitos para acceder a ellas son regulados y establecidos por la OPACI (...)*".-----

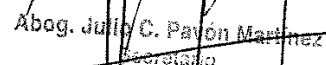
Ante la queja expuesta por el recurrente no advertimos vicios de inconstitucionalidad en las normas atacadas, ya que las mismas tienen como uno de sus objetivos "preservar el orden y la seguridad pública" (Artículo 2, inc. c); Ley N.º 5016/14) en función al "bien común", fin primordial de todo "Estado Social de Derecho" (Artículo 1 de la Constitución), desenvolviéndose dentro de los límites de la Constitución y las leyes, sin lesionar la autonomía municipal.-----

Contrariamente a lo expuesto por el recurrente, y analizadas las normas impugnadas entendemos que ellas no privan a las municipalidades de la facultad de conceder licencias de conducir, pues dicha atribución está legalmente establecida: "*las municipalidades podrán: (...) k) conceder licencias o revocarlas*" (Artículo 15; Ley N° 3966/10 "Orgánica Municipal"). Tampoco pretenden cercenar la facultad de las mismas de reglamentar y fiscalizar el tránsito vehicular "dentro de su jurisdicción territorial", como lo manda la Constitución: "*Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley: (...) 8) la reglamentación y la fiscalización del tránsito, del transporte público y la de otras materias relativas a la circulación de vehículos*

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Fena Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO PRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

(...)”. Lo que más bien pretenden las mismas es constreñir a las autoridades municipales a conceder licencias de conducir “con conocimiento cierto” de la aptitud del solicitante para conducir un vehículo a motor y de la idoneidad del mismo para circular con el menor riesgo posible, pretensión totalmente apoyada en el principio de “prevalencia del interés general” consagrado en nuestra Ley Suprema: “**ARTICULO 128 - DE LA PRIMACÍA DEL INTERÉS GENERAL Y DEL DEBER DE COLABORAR.** *En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general, todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley*”.

La Ley N.º 5016/14 crea la Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial, con “jurisdicción nacional”, como autoridad de aplicación y fiscalización de las políticas y medidas de seguridad vial, sin perjuicio de las competencias y facultades correspondientes a las Municipalidades (Artículo 10, Ley N.º 5016/14), como órganos de “gobierno local”. Asimismo, crea bajo su dependencia y a su servicio el Registro Nacional de Licencias de Conducir y Antecedentes de Tránsito, cuyas funciones son delegadas a la OPACI, con el objeto principal de “unificar una base de datos a nivel nacional” que contenga información referente a los Titulares de Licencias de Conducir, en lo que respecta a sanciones por infracciones a la Ley N.º 5016/14, sanciones provenientes del fuero penal, sistema de puntos y demás informaciones útiles a los fines de la ley, orientado a reducir de algún modo los siniestros en el tránsito vehicular, problema que afecta a todos los sectores de la sociedad.

Para alcanzar tal objetivo es fundamental que las municipalidades trabajen en forma coordinada, teniendo como punto focal a la OPACI, la que en su carácter de administrador del Registro Nacional de Licencias de Conducir y Antecedentes de Tránsito cargara la información y datos pertinentes de los titulares de licencias que posean antecedentes, debiendo ser estos suministrados por las municipalidades asociadas y consultados en cualquier momento por las mismas para expedir nuevas licencias y para renovar las existentes.

Ello, a más de facilitar la tarea de las autoridades de fiscalización en mejora de su gestión, preserva la seguridad vial en beneficio de la comunidad.

Cabe resaltar que con la información arrojada por el Registro, las autoridades municipales pueden comprobar en forma inmediata y fehaciente si el solicitante de una licencia se encuentra inhabilitado o suspendido para conducir, evitando así, que los conductores inhabilitados en una jurisdicción puedan obtener su licencia de conducir en otra jurisdicción municipal mediante engaño a las autoridades.

Por las razones apuntadas entendemos que las normas impugnadas no vulneran disposiciones constitucionales y mucho menos el orden prelativo enunciado en la Constitución (Artículo 137), pues las mismas no hacen más que “proteger” la “vida” de las personas, calificada por nuestra Constitución como “derecho fundamental”, lo que torna insustancial la pretensión del accionante.

El derecho a la vida a más de ser un derecho subjetivo es un “mandato” para las autoridades públicas de nuestro país, en razón de su carácter de “derecho fundamental”, por lo que merece una protección estatal directa.

Y siendo este un derecho superior, toda norma que integre nuestro derecho positivo deberá indefectiblemente estar orientada a preservarlo a los efectos de lograr el bienestar social, tornando operante el carácter de Estado Social de Derecho proclamado por la Constitución, cuestiones estas observadas en el contenido de las normas atacadas.

Cabe mencionar que **el principio de autonomía municipal consagrado en nuestra Constitución es limitado:**

**Artículo 156: “DE LA ESTRUCTURA POLITICA Y ADMINISTRATIVA.- A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, 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 norma...//...**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION C/  
ARTS. 15° INCISOS G) E I) Y 30° DE LA LEY N°  
5016/2014". AÑO: 2016 - N° 654.

**...tiva para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.** (Negritas y subrayados son míos).-----  
**Artículo 166: "DE LA AUTONOMIA".** 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** (Negritas y subrayados son míos).-----

En las respectivas normas constitucionales, la utilización de la calificación: "dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes" y "dentro de su competencia", denota que la autonomía 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.-----

En el mismo sentido que las normas constitucionales, también la propia Ley N° 3966/10 "Orgánica Municipal", en su Artículo 5 reconoce cierta limitación al principio de autonomía municipal, la cual "(...) dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, de conformidad al Artículo 166 de la Constitución Nacional (...)". En palabras del maestro Salvador Villagra Maffiolo, en su obra Principios de Derecho Administrativo, Edición 2007, Revisada y Actualizada, "(...) la Constitución podría establecer simplemente los principios fundamentales de la autonomía, pero no pudiendo delimitarla acabadamente, 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 (...)".-----

Analizadas las normas impugnadas advertimos que las mismas se mantienen dentro de los márgenes que la legislación previene, en obediencia al principio de legalidad, principio fundamental en la Administración Pública, que exige que todo ejercicio del poder público sea realizado conforme a la ley vigente, en resguardo a la "seguridad jurídica" que aspira todo Estado de Derecho. Por lo que entendemos que al no transgredir garantía ni principio de rango constitucional, no corresponde el control de constitucionalidad contra las mismas.-----

Es de entender que la invalidez de una norma es un acto de suma gravedad institucional por lo que tendría que ser considerada como ultima ratio del orden jurídico. Debe pues declararse la inaplicabilidad de una norma, solo y únicamente, cuando la norma impugnada (inferior al orden supremo) contraviene manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de la misma con los preceptos constitucionales altamente inconciliable. Situación que no se da en el caso de autos.-----

La Acción de Inconstitucionalidad constituye una vía de "carácter excepcional", que se encuentra prevista para salvaguardar los principios y derechos consagrados en la Constitución, solo debe acudir a ella cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Ley Suprema y pa evitar que se desencadenen inconstitucionalidades de singular magnitud.-----

Por lo tanto, en atención a las manifestaciones vertidas y a la inexistencia conculcación de normas de entidad constitucional, opino que corresponde rechazar presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor FRETES manifestó que se adhiere al voto de la Min 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.

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica  
Ministra

*[Signature]*

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Ante mí:

SENTENCIA NUMERO: 387.-

Asunción, 25 de mayo 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.-----

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica  
Ministra

Ante mí:

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

