

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MUNICIPALIDAD DE AYOLAS,  
DEPARTAMENTOS DE MISIONES C/ LEY  
N° 4841/12 QUE MODIFICA EL ART. 2 DE  
LA LEY N° 3984/10". AÑO: 2013 - N° 661.-----**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *Ciento noventa.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *abril* 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: "MUNICIPALIDAD DE AYOLAS, DEPARTAMENTOS DE MISIONES C/ LEY N° 4841/12 QUE MODIFICA EL ART. 2 DE LA LEY N° 3984/10"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Abogada Fátima Marlene Britez Ortiz, en nombre y representación de la Municipalidad de Ayolas, Departamento de Misiones.-----

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: La Abogada **FATIMA MARLENE BRITZ ORTIZ**, en nombre y representación de la Municipalidad de Ayolas, Departamento de Misiones, plantea acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley N° 4841/12 "Que modifica el artículo 2 de la Ley ° 3984/10 "Que establece la distribución y depósito por parte de los denominados Royalties y compensaciones en razón del territorio inundado a los gobiernos departamentales y municipales", alegando la conculcación de los artículos 166 y 170 de la Constitución de la República. -----

La Ley N° 4841/12, atacada por la presente vía expresa cuanto sigue: -----

Art. 1: "Modificase el Artículo 2° de la Ley N° 3984/10 "QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCION Y DEPOSITO DE PARTE DE LOS DENOMINADOS 'ROYALTIES' Y COMPENSACIONES EN RAZON DEL TERRITORIO INUNDADO' A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES" y levas modificatorias, que queda redactado como sigue:

"Art. 2°.- A los efectos de esta Ley se entenderá por:

a) *Gobernaciones afectadas:* Las Gobernaciones de los Departamentos Alto Paraná, Canindeyú, Itaipúa, Misiones y Ñeembucú, a las que se adjudicará el porcentaje establecido en el inciso b) del artículo anterior, en forma igualitaria.

b) *Gobernaciones no afectadas:* Todas las demás gobernaciones de la República no mencionadas en el inciso anterior, a las que se adjudicará el porcentaje establecido en el inciso c) del artículo anterior, en forma igualitaria.

c) *Municipios afectados:* Los municipios comprendidos dentro de los Departamentos Alto Paraná, Canindeyú, Itaipúa, Misiones y Ñeembucú, afectados por la construcción de las Represas Hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá. Los municipios afectados son los siguientes: en el Departamento Alto Paraná: *Hernandarias, Minga Porá, Mbaracayú, San Alberto, Itakyry, Santa Fe del Paraná, Ciudad del Este, Minga Guazú, Presidente Franco;* en el Departamento Canindeyú: *Salto del Guairá, Corpus Christi, General Francisco Caballero Alvarez, La Palma, Katueté y Nueva Esperanza;* en el Departamento Itaipúa: *Encarnación, Bella Vista, Canbyretá, Capitán Meza, Carlos Antonio López, Carmen del Paraná, Coronel Bogado, Fram, General Artigas, Hohenau, Jesús, Mayor Otaño, Natalio, Nueva Alvorada, Obligado, Pirapó, San Cosme y Damián, San Juan del Paraná, San Rafael del Paraná, Trinidad, Yatytay,*

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

*GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA*  
Ministra

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Verónica S. Fariña Martínez*  
Secretaria

*San Pedro del Paraná, General José María Delgado, Alto Verá, Itapúa Poty, Capitán Miranda, José Leandro Oviedo, La Paz, Tomás Romero Pereira y Edelira; en el Departamento Misiones: Ayolas, Santiago, Yabebyry, San Juan Bautista, Santa Rosa. San Miguel, San Ignacio, Santa María, San Patricio y Villa Florida; en el Departamento Neembucú: Laureles, Cerrito, Villalbín, Desmochados, Mayor Martínez, General Díaz, Paso de Patria, Humaitá, Isla Umbú, Pilar, Tacuaras, Guazú Cuá y San Juan del Ñeembucú; y en el Departamento Caazapá: Caazapá, Yuty y Fulgencio Yegros.*

*d) Municipios no afectados: Todos los municipios del país, excepto los municipios indicados en el inciso anterior.*

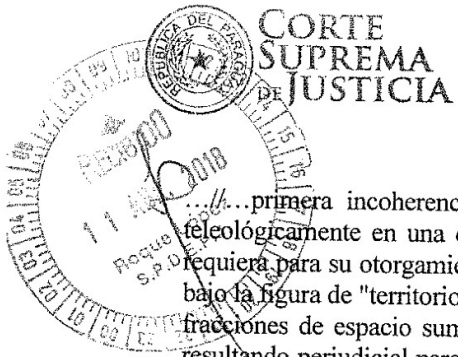
*La distribución de los recursos destinados a los municipios mencionados en los incisos c) y d) del presente artículo se hará de la siguiente manera: 50% (cincuenta por ciento) en partes iguales para cada municipio, y el 50% (cincuenta por ciento) restante, según la población de cada uno de ellos."*

*Artículo 2°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo".-----*

Alega la accionante que el pago de los montos provenientes de los Royalties se inició en el año 1998 a fin de compensar a los municipios que vieran afectados sus territorios por la construcción de la represa de Yacyretá, ello en base a que muchos distritos de la cuenca del Río Paraná han sido abnegados por la construcción y consecuentemente inundados en gran extensión, entre los que se encontraban territorios productivos. Refiere que la vigencia de la presente ley es un despropósito para algunos municipios de Misiones, los cuales fueron perjudicados con el recorte de los royalties ya que la misma restringe de manera significativa los derechos adquiridos de los municipios que fueron realmente perjudicados por la construcción de la represa hidroeléctrica de Yacyretá, ya que en-principio la ley de los royalties era únicamente para los municipios afectados en forma directa por la hidroeléctrica. Agrega que la norma incurre en una discriminación al favorecer indebidamente de esta manera a 7 municipios no afectados por la construcción del embalse, siendo que otros sí sufrieron las consecuencias de las inundaciones emergentes del represamiento de las aguas. En tal sentido, expresa el agravio que le causa la disposición al disminuir lógicamente la porción de las prestaciones procedentes de los Royalties, como así también la inexplicable asignación nominativa de un porcentaje mayor para ciertos municipios basándose en un supuesto impacto sociopolítico y no bajo el criterio de territorio inundado, tal y como se encuentra inserto en la denominación de la propia ley. En esta línea argumentativa menciona que los cambios emergentes en el ecosistema, producto de la construcción de la represa, significaron pérdidas de zonas habitables, bosques, zonas de cultivo, entre otros, lo que repercute en la recaudación impositiva de las administraciones municipales. Refiriéndose expresamente al agravio que le causa la disposición que impugna, profundiza sobre la asignación de los montos a ser percibidos en concepto de compensación por territorio inundado, los cuales afirma han sido reducidos drásticamente a consecuencia de la incorporación de otros municipios que no han sido afectados por la construcción de la Represa de Yacyretá. Termina peticionando se haga lugar a la acción.-----

Entrando a analizar la disposición atacada en este contexto, vemos primeramente lo relacionado a lo que sería la norma general de aplicación en relación a la distribución de los Royalties provenientes de la Represa de Yacyretá. Así, analizando la disposición en cuestión vemos que la misma se titula "*Que establece la distribución y depósito por parte de los denominados Royalties y compensaciones en razón del territorio inundado a los gobiernos departamentales y municipales*", con lo que se comprende claramente la intención de legislar de manera a desagraviar a las administraciones territoriales que han sufrido las consecuencias del represamiento de las aguas que crucen o delimiten sus territorios. Contrariamente a esto, tenemos que posteriormente la Ley desvía su finalidad al establecer el reparto de los fondos tanto entre Gobernaciones y Municipios afectados como no afectados, erigiéndose allí la...//...


ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MUNICIPALIDAD DE AYOLAS,  
DEPARTAMENTOS DE MISIONES C/ LEY  
N° 4841/12 QUE MODIFICA EL ART. 2 DE  
LA LEY N° 3984/10". AÑO: 2013 - N° 661.-----




...primera incoherencia legislativa. En esto, siendo que el articulado está enmarcado teleológicamente en una disposición compensatoria, surge razonable que esta compensación requiera para su otorgamiento algún agravio o perjuicio, estando éste definido en la propia ley bajo la figura de "territorio inundado", no cabe interpretación alguna fuera de la constatación de fracciones de espacio sumergidas por la acción consecuyente de las aguas represadas, lo que resultando perjudicial para las economías comprometidas se constituye en el motivo suficiente y necesario para la activación de la consecuencia legal, cual es la indemnización o compensación. Bajo la perspectiva lógica, no puede entonces otorgarse compensación alguna a quien no cumple el requisito inserto en la finalidad de la ley, esto es, si la ley tiene como meta la compensación por territorio inundado, no puede ella misma disponer lo contrario, ya que de hacerlo se desvirtuaría a sí misma, cumpliendo y no cumpliendo su fin al mismo tiempo. Tal y como lo refiere el accionante al señalar que los aportes se vieron drásticamente reducidos al dar participación en los beneficios a municipios cuyos territorios ni siquiera están en la zona de afectación de la represa.-----

Además de lo mencionado, la disposición adolece de otra falencia aún más grave, la cual se constata con facilidad -en atención a lo señalado precedentemente-, al verificar la forma de asignación de recursos que realiza: "será distribuido de la siguiente manera: ... d) a los municipios afectados: el 15% (quince por ciento); y, e) a los municipios no afectados: el 25% (veinticinco por ciento)". Si no resulta coherente asignar compensaciones a quien no ha dado motivos para recibirlas, mucho menos resulta lógico que estos resarcimientos sean superiores en relación a aquellos asignados a quienes sí han sido perjudicados por el represamiento.-----

Las dos situaciones señaladas conculcan la disposición contenida en el artículo 46 de la Constitución, párrafo segundo, cuando establece una clara regla de protección sobre sectores desfavorecidos al señalar "Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios". En el caso analizado, esta disposición no, desfavorecidos al señalar "Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios". En el caso analizado, esta disposición no sólo establece un mecanismo de protección respecto a quienes se encuentren en condiciones de desigualdad, sino que como es propio de toda disposición constitucional impone la obligación de no vulnerarla o contradecirla, medida que se encuentra contemplada expresamente por medio del artículo 137 *in fine* "Carecen de validez todas las disposiciones y los actos de autoridad opuestos a lo establecidos en esta Constitución". Así, si resulta lógico que se contemple una protección respecto a las zonas desfavorecidas o "desigualadas" con relación a las demás por haber sido inundadas por una acción atribuible al Estado paraguayo, es obligación que esa discriminación positiva no sea vulnerada, ya que en caso contrario, se transforma en una discriminación negativa rompiéndose el equilibrio que precisamente está buscando, como en el caso de la ley analizada, en la que se denota claramente debe estar apuntada a facilitar la estandarización de las condiciones socio económicas de las zonas afectadas por el represamiento, en relación a otras que mantienen indemnes sus territorios y con ello sus posibilidades de desarrollo, más fuera de toda posible interpretación razonable, establece precisamente lo contrario al asignar montos superiores a quienes se encuentran con territorios y economías normalizados en detrimento de quienes en realidad se encuentran afectados por los embalses, quienes contarán con un porcentaje menor. El contenido de la ley en este sentido, es claramente injusto y a la vez imposibilita de manera innegable el cumplimiento de los fines del Estado contemplados en el artículo 176 cuando expresa "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...", resultando de realización imposible, en aplicación de la ley cuestionada, un crecimiento ordenado de las economías afectadas por los embalses si de los fondos destinados a su regularización, se desvían porcentajes hacia municipios cuyos desarrollos económicos se

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA G.S.J.  
Abog. Julio J. Pavón Martínez  
Secretario

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FREITAS  
Ministro

encuentran en condiciones regulares, lo que a la postre resulta en una consecuente disminución de las posibilidades de desarrollo ordenado, tal y como lo establece la Ley Fundamental, la cual vincula expresamente a tales fines la figura de las herramientas mencionadas al disponer en su artículo 178 "...determina regalías, "rôyalties", compensaciones u otros derechos, en condiciones justas y convenientes para los intereses nacionales."-----

Por lo que en atención a las consideraciones realizadas sobre la distribución que ordena la ley atacada respecto a tales royalties y compensaciones, resulta innegable que la misma no se adapta a las condiciones de "justa" y "conveniente" que ordena la Constitución, lo que decide la suerte de la misma.-----

Como consecuencia de la misma, resulta lógico que las disposiciones que otorgan participación en los royalties por compensación por territorio inundado, sean declaradas inconstitucionales, en cuanto habiliten el otorgamiento de porcentajes en tal concepto a los municipios no afectados por los embalses.-----

En conclusión, la disposición atacada conforma un claro marco de desigualdad en el otorgamiento de oportunidades y compensaciones perjudicando injustamente al municipio accionante en su aplicación presupuestaria por la merma en la asignación de recursos, lo cual resulta indudablemente contrario a los preceptos, fines, y objetivos constitucionales en lo que hace al desarrollo económico, por lo que corresponde su declaración en tal sentido, no pudiendo ser inserta ni aplicada en próximas planificaciones presupuestarias estatales en las que se encuentre incluido el municipio accionante.-----

Por los motivos expuestos precedentemente, en atención a las disposiciones constitucionales y legales precedentes y visto el parecer del Ministerio Público, considero que corresponde hacer lugar a la presente acción y declarar la inconstitucionalidad la Ley N° 4841/12 "Que modifica el artículo 2 de la Ley N° 3984/10 "Que establece la distribución y depósito por parte de los denominados Royalties y compensaciones en razón del territorio inundado a los gobiernos departamentales y municipales" en el inciso "d" en la parte que adjudica porcentajes a municipios no afectados, todo ello con el alcance del Art. 555 del C.P. C. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta ante esta Sala la Abg. Fátima Marlene Britez Ortiz, en nombre y representación de la Municipalidad de Ayolas – Misiones –, a promover acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley N° 4841/12 "QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2° DE LA LEY N° 3984/10 "QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO POR PARTE DE LOS DENOMINADOS ROYALTIES Y COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES".-----

Sostiene el accionante que: "*Resulta claro que la vigencia de esta disposición legal, es un despropósito para algunos MUNICIPIOS DE MISIONES que fueron prácticamente perjudicados con la presentación y pedido de aprobación de dicha iniciativa, que justamente lo han presentado PARLAMENTARIOS REPRESENTANTES DEL DEPARTAMENTO DE MISIONES, situación que ha generado una reacción pública, sin tener en cuenta todavía que quedan aun manifestaciones de ciudadanos y grupos organizados que aun no dimensionaron la implicancia del recorte de los ROYALTIES para los distintos distritos de este departamento y además afectan y restringen de manera significativa los DERECHOS ADQUIRIDOS de los municipios que realmente fueron perjudicados o abnegados sus territorios por la construcción de la REPRESA HIDROELECTRICA DE YACYRETA, que ha sido construida específicamente en el DISTRITO DE AYOLAS, incidiendo en este caso en forma directa y preponderante en los distritos vecinos SANTIAGO Y YABEBYRY, en cuanto a los ROYALTIES que estaba recibiendo con la vigencia de la anterior ley, y en consecuencia de no ser reparada...//...*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MUNICIPALIDAD DE AYOLAS,  
DEPARTAMENTOS DE MISIONES C/ LEY  
N° 4841/12 QUE MODIFICA EL ART. 2 DE  
LA LEY N° 3984/10". AÑO: 2013 - N° 661.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

...esta cuestión estaríamos ante un ABSURDO Y UNA BURLA SOCIAL, ya que en principio la ley de los ROYALTIES eran para los MUNICIPIOS que han sido afectados en forma DIRECTA por la HIDROELECTRICA DE YACYRETA, es decir, como compensación por el territorio abnegado por las aguas del embalse de la represa". Aduce también que la Ley impugnada es discriminatoria, favoreciendo a siete municipios en detrimento de los demás municipios que fueron inundados.-----

La disposición legal impugnada determina que: "Artículo 1°.- El ingreso total de los montos que provengan de los denominados "royalties" y de las "compensaciones en razón del territorio inundado" de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, respectivamente, será distribuido de la siguiente manera: a) a la administración central: el 50% (cincuenta por ciento); b) a las gobernaciones afectadas: el 5% (cinco por ciento); c) a las gobernaciones no afectadas: el 5% (cinco por ciento); d) a los municipios afectados: el 15% (quince por ciento); y, e) a los municipios no afectados: el 25% (veinticinco por ciento). Artículo 2°.- A los efectos de esta Ley se entenderá por: a) Gobernaciones afectadas: Las Gobernaciones de los Departamentos Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa, Misiones y Ñeembucú, a las que se adjudicará el porcentaje establecido en el inciso b) del artículo anterior, en forma igualitaria. b) Gobernaciones no afectadas: Todas las demás gobernaciones de la República no mencionadas en el inciso anterior, a las que se adjudicará el porcentaje establecido en el inciso c) del artículo anterior, en forma igualitaria. c) Municipios afectados: Los municipios comprendidos dentro de los Departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa, Misiones y Ñeembucú, afectados por la construcción de las Represas Hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá. Los municipios afectados son los siguientes: en el Departamento Alto Paraná: Hernandarias, Minga Porã, Mbaracayú, San Alberto, Itakyry, Santa Fe del Paraná, Ciudad del Este, Minga Guazú, Presidente Franco; en el Departamento Canindeyú: Salto del Guairá, Corpus Christi, General Francisco Caballero Alvarez, La Paloma, Katueté y Nueva Esperanza; en el Departamento Itapúa: Encarnación, Bella Vista, Cambyretá, Capitán Meza, Carlos Antonio López, Carmen del Paraná, Coronel Bogado, Fram, General Artigas, Hohenau, Jesús, Mayor Otaño, Natalio, Nueva Alvorada, Obligado, Pirapó, San Cosme y Damián, San Juan del Paraná, San Rafael del Paraná, Trinidad, Yatytay, San Pedro del Paraná, General José María Delgado, Alto Verá, Itapúa Poty, Capitán Miranda, José Leandro Oviedo, La Paz, Tomas Romero Pereira y Edelira; en el Departamento Misiones: Ayolas, Santiago, Yabebyry, San Juan Bautista, Santa Rosa, San Miguel, San Ignacio, Santa María, San Patricio y Villa Florida; en el Departamento Ñeembucú: Laureles, Cerrito, Villalbín, Desmochados, Mayor Martínez, General Díaz, Paso de Patria, Humaitá, Isla Umbú, Pilar, Tacuaras, Guazú Cuá y San Juan del Ñeembucú; y en el Departamento Caazapá: Caazapá, Yuty y Fulgencio Yegros. d) Municipios no afectados: Todos los municipios del país, excepto los municipios indicados en el inciso anterior. La distribución de los recursos destinados a los municipios mencionados en los incisos c) y d) del presente artículo se hará de la siguiente manera: 50% (cincuenta por ciento) en partes iguales para cada municipio, y el 50% (cincuenta por ciento) restante, según la población de cada uno de ellos. Artículo 3°.- Los municipios nuevos que se vayan creando por ley, serán beneficiados de modo automático con esta Ley, de conformidad con su condición de municipio afectado o no por las represas citadas en esta normativa. Artículo 4°.- La distribución y depósito de los ingresos destinados a las gobernaciones y municipios señalados en los artículos anteriores, se harán por parte del Ministerio de Hacienda y en coordinación con los demás organismos técnicos del Estado, dentro de los quince días de haber ingresado dichos recursos en la Administración Central, en las cuentas bancarias especialmente habilitadas por aquéllos, una vez cumplidos los requisitos exigidos en la presente Ley. Los saldos

Miryam Peña Caudía  
MINISTRA C.S.J.

GLADYS E. BARRERO de MÓDICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abg. Juan C. Pavón Martínez  
Secretario

*resultantes de la actualización cambiaria serán objeto de reprogramaciones presupuestarias al iniciar el último trimestre del año.”*-----

Tenemos que la norma atacada establece la distribución de los montos que provengan de los denominados “royalties” y de las “compensaciones en razón del territorio inundado” de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, entre el Gobierno Central, Municipios y las Gobernaciones.-----

Notando que al accionante agravia la distribución en cuanto se refiere a la “compensación en razón del territorio inundado”, abonada por la hidroeléctrica Yacyretá, se hace necesario – de previo – determinar el significado y alcance de los mismos.-----

Así tenemos que la propia Entidad Binacional Yacyretá, en el Anexo C “Bases financieras y de prestación de los servicios de electricidad de Yacyreta” del Tratado de Yacyreta, se refiere a las compensaciones en razón del territorio inundado como: “IV.1. *Yacyretá pagará a las Altas Partes Contratantes una compensación en razón del territorio inundado como consecuencia del aprovechamiento hidroeléctrico.* IV.2. *El monto total de esta compensación será el resultado de la aplicación de la siguiente fórmula:  $T = E \times CE \times 0.089$ , donde  $T =$  Monto total de la compensación a ser distribuida entre ambas Altas Partes Contratantes.  $E =$  Energía generada en el año.  $CE =$  Costo unitario “económico teórico” del servicio tal como definido más adelante (Unidad: U\$S/Kwh).  $0.089 =$  factor resultante del análisis de la contribución de los territorios inundados en la producción de energía” (subrayado es mío).-----*

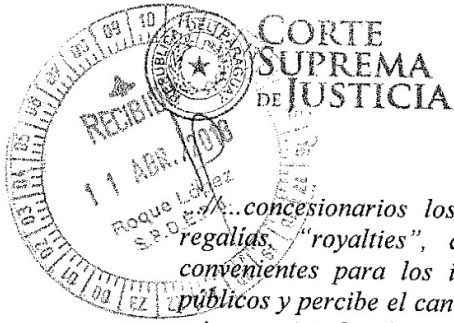
En primer lugar, conforme con la definición expuesta, tenemos que la compensación en razón del territorio inundado constituye una utilidad para los **gobiernos** paraguayo y argentino –y no para los municipios en particular–, abonada por la Entidad Binacional, por la utilización del potencial hidráulico del río Paraná para la producción de energía eléctrica.

De ello, surge que –a pesar de la nomenclatura empleada para su designación– su naturaleza jurídica no es en puridad la de una indemnización por los perjuicios ocasionados por la Binacional respecto de los territorios inundados por el embalse, por la crecida del río o por cualquier circunstancia derivada de su explotación; sino que es la contraprestación a la cual se obliga una de las partes –Entidad Binacional Yacyretá– para corresponder a la explotación económica de bienes del dominio de la otra –Estados Contratantes–.-----

Podemos comprobar esta tesitura de la formula inserta en la propia definición de “compensación en razón del territorio inundado”, la cual se integra – en su mayoría – de elementos ajenos al territorio inundado, como ser la totalidad de energía generada en el año y el costo unitario del servicio (precio), refiriéndose al factor del “territorio inundado” sólo como uno de sus elementos.-----

Por tanto, no podemos afirmar que la ley impugnada deba destinar los ingresos obtenidos de las compensaciones en razón del territorio inundado únicamente a los municipios con territorios anegados por las aguas del embalse de la represa, como lo pretende el accionante.-----

En efecto, en materia de distribución e inversión de los recursos del Estado, los Arts. 176 y 178 de la Constitución Nacional disponen: **artículo 176. De la política económica y de la promoción del desarrollo.** “*La política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural. 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*”, y **artículo 178. De los recursos del Estado.** “*Para el cumplimiento de sus fines, el Estado establece impuestos, tasas, contribuciones y demás recursos; explota por sí, o por medio de...//...*”



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MUNICIPALIDAD DE AYOLAS,  
DEPARTAMENTOS DE MISIONES C/ LEY  
N° 4841/12 QUE MODIFICA EL ART. 2 DE  
LA LEY N° 3984/10". AÑO: 2013 – N° 661.-----

...concesionarios los bienes de su dominio privado, sobre los cuales determina regalías, "royalties", compensaciones u otros derechos, en condiciones justas y convenientes para los intereses nacionales; organiza la explotación de los servicios públicos y percibe el canon de los derechos que se estatuyan; contrae empréstitos internos o internacionales destinados a los programas nacionales de desarrollo; regula el sistema financiero del país, y organiza, fija y compone el sistema monetario".-----

Conforme con la Carta Magna, al Estado se le otorga la facultad de distribuir sus recursos de la forma en que lo considere conveniente para el cumplimiento de sus fines. Para ello, el Estado establece las normas reguladoras en materia política-económica nacional, así como los procedimientos necesarios para alcanzar dichos objetivos de desarrollo.-----

De los artículos transcritos, que demarcan el límite dentro del cual vienen a reglar las normas legales – entre ellas la impugnada –, tenemos que no se desprende que los royalties o compensaciones tengan una naturaleza extraordinaria o que tengan un destino o una finalidad definida. Estos ingresos del Estado, al ser percibidos son traspasados al Ministerio de Hacienda, que los destina, junto con todos los demás recursos, según lo dispuesto por el Presupuesto General de la Nación, diseñado conforme con la política económica, con el fin de promover el desarrollo económico, social y cultural del país.-----

Ello es así, por ser considerados –los royalties y las compensaciones en razón del territorio inundado– como una prestación patrimonial de carácter público, o sea derivados de una obligación de pago establecida en los pactos bilaterales, y tienen éstos una inequívoca finalidad de interés público que puede ser determinado por el Estado, conforme con sus facultades constitucionales.-----

En este sentido, el **artículo 202 de la Constitución Nacional** dice: De los deberes y atribuciones. "Son deberes y atribuciones del Congreso: ... 5) Sancionar anualmente la Ley del Presupuesto General de la Nación...".-----

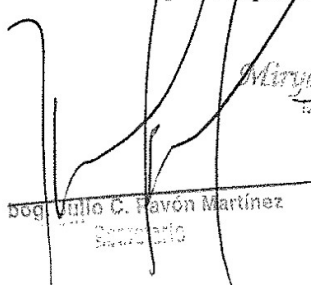
No puede desconocerse que la Constitución otorga al Congreso Nacional atribuciones financieras en lo referente a la distribución de los recursos del Estado (como políticas estructurales y presupuestarias), incluso en lo que hace a los municipios; y como ejemplo de esta atribución tenemos la sanción de las sucesivas Leyes de distribución de los royalties y las compensaciones, entre las que se halla la Ley impugnada.-----


Con relación al agravio del accionante respecto de los porcentajes asignados a los municipios afectados – Artículo 1° inc. d) de la Ley N° 4841/2012 "...d) a los municipios afectados: el 15% (quince por ciento);", considero que tampoco deviene inconstitucional por los motivos ya expuestos, dado que se condice con el principio de la libre disposición de los recursos del Estado.-----

Igualmente, se debe tener en cuenta que los municipios afectados son menos en cantidad que los no afectados, por lo que de todas formas la compensación recibida será mayor que la recibida por los municipios no afectados, puesto que estos últimos deberán repartirse el 25% entre muchos más.-----

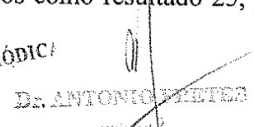
En efecto, si tenemos en cuenta que en el Paraguay existen actualmente 252 municipios, de los cuales la impugnada norma confiere la calidad de afectados a 69 de ellos, restando como no afectados 183 municipios, podemos advertir con claridad que el porcentaje recibido por los municipios afectados es mayor que el percibido por los no afectados.-----

Para demostrar dicha tesitura tomamos como ejemplo la suma significativa de 100, a la cual aplicamos el 15%, que reporta como resultado 15. Seguidamente lo dividimos entre los afectados (69 municipios) y obtenemos la suma de 0,21 para cada uno; mientras que, si aplicamos el 25% a la suma ejemplar obtenemos como resultado 25, y si a éste lo

  
Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

  
Miryam Cardia  
Ministra C.S.J.

  
GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO BORETTA

dividimos por los no afectados (183 municipios), obtenemos la suma de 0,13 para cada uno.-----

Cabe resaltar que los agravios del accionante refieren más al acierto técnico o político de la distribución de los royalties y las compensaciones, por medio de la impugnada Ley, que a una cuestión de debate constitucional, lo que por objeto legal no puede ser atendido en esta sede jurisdiccional.-----

Por todo lo expuesto, considero que no existen dudas acerca de que los agravios del recurrente carecen de fundamento constitucional y de que la normativa impugnada no vulnera principios ni garantías constitucionales.-----

En consecuencia, la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Abg. Fátima Marlene Brítez Ortíz, en nombre y representación de la Municipalidad de Ayolas – Misiones – en contra de la Ley N° 4841/12 debe ser rechazada. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La abogada Fátima Marlene Brítez, en nombre y representación de la Municipalidad de Ayolas, Departamento de Misiones, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra las disposiciones contenidas en la **Ley N° 4841/12 “QUE MODIFICA EL ARTICULO 2° DE LA LEY N° 3984/10 “QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCION Y DEPOSITO DE PARTE DE LOS DENOMINADOS ‘ROYALTIES’ Y ‘COMPENSACIONES EN RAZON DEL TERRITORIO INUNDADO’ A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES”**.-----

De la lectura del escrito inicial de la presente acción surge la omisión por parte de la representante de la Municipalidad de acreditar la **legitimación activa** para la promoción de esta acción, pues **ha obviado demostrar la “lesión concreta”** que le ocasiona la aplicación de las normas impugnadas a la Municipalidad que representa, generando así la improcedencia de esta acción.-----

Para que se configure una “cuestión justiciable” por parte de esta Sala, el accionante debe necesariamente demostrar la “lesión” que sostenga haberse infringido, la ausencia de tales presupuestos convierte en abstracto cualquier pronunciamiento al respecto, donde la decisión de esta Sala sobre el fondo de la cuestión se tomaría inoficiosa, resolviendo sobre casos hipotéticos y no sobre colisión de derechos de rango constitucional.-----

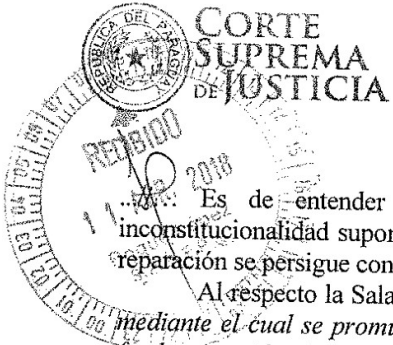
El Art. 12 de la Ley N° 609/95 que Organiza la Corte Suprema de Justicia, dispone que: **“No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria”**, lo cual quiere decir que sólo el sujeto afectado se halla legitimado para promover la inconstitucionalidad.-----

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).-----

En la doctrina, Néstor Pedro Sagues en su obra **“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

...//...





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MUNICIPALIDAD DE AYOLAS,  
DEPARTAMENTOS DE MISIONES C/ LEY  
Nº 4841/12 QUE MODIFICA EL ART. 2 DE  
LA LEY Nº 3984/10". AÑO: 2013 - Nº 661.-----

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).-----

Bien lo dice el Artículo 11 de la Ley Nº 609/95 "Que Organiza la Corte Suprema de Justicia" 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".-----

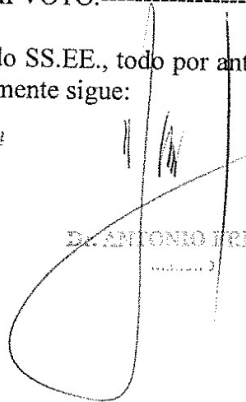
Quien pretenda promover una acción de esta naturaleza debe acreditar la titularidad de un **interés propio y directo**, porque no cualquier interés califica a la parte, sino que el mismo se configura cuando el ejercicio de un derecho constitucional de quien deduce la acción, resulta afectado por la aplicación de la ley, decreto, resolución, etc., cuya constitucionalidad se cuestiona. Así lo exige el Artículo 550 del Código Procesal Civil que dice: "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".-----

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.-----

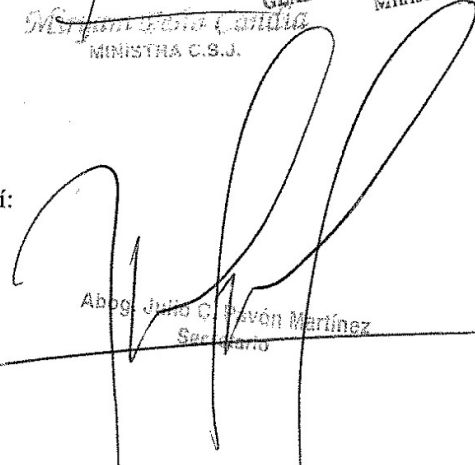
Al no haberse probado en autos la lesión concreta que le ocasiona a la Municipalidad de Ayolas, Departamento de Misiones, la aplicación de las normas impugnadas, esta instancia queda impedida para pronunciarse, atendiendo a que por mandato legal la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad "en abstracto", es decir, fuera de un caso concreto en el que dichas normas deban aplicarse, razón por la cual no corresponde el análisis de la ley atacada y, en consecuencia, corresponde rechazar la presente Acción de Inconstitucionalidad. ES MI VOTO.-----

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:

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra  
MINISTRA C.S.J.

  
DR. ANTONIO PRETES

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Devón Martínez  
Secretario

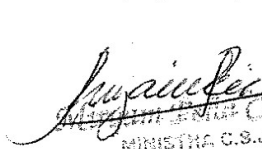
SENTENCIA NÚMERO: 190

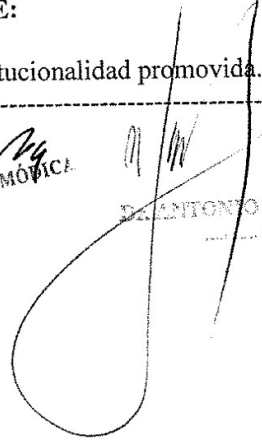
Asunción, 6 de abril de 2018.-

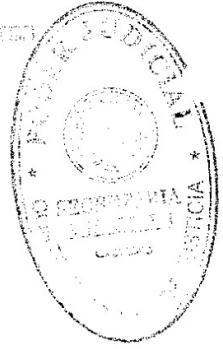
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

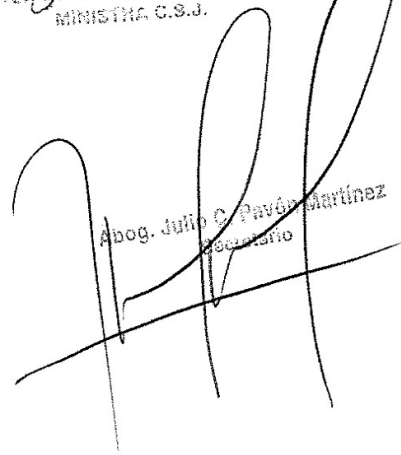
**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----  
**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

  
Gladys E. BARETTO de MÓVICI  
Ministra  
MINISTERIO C.S.J.

  
ANTONIO FERRER



Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario