

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN C/ LOS
ARTS. 177° Y 193° DE LA LEY N° 5142/2014 Y
LOS ARTS. 366° Y 356° DEL DECRETO N°
1100/2014”. AÑO: 2014 – N° 796.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos cincuenta

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los treinta días del mes de junio 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, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN C/ LOS ARTS. 177° Y 193° DE LA LEY N° 5142/2014 Y LOS ARTS. 366° Y 356° DEL DECRETO N° 1100/2014”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Edward Vittone, en nombre y representación de la Municipalidad de Asunción.---

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: El Abog. Edward Vittone, en nombre y representación de la Municipalidad de Asunción, plantea 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, 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 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

Dra. Gladys Bareiro de Modica
 Ministra

Mirya

Abog. Arnaldo Levera
 Secretario

Miryam Peña Candia
 MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

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”.

Alega el accionante que las disposiciones impugnadas condenan al Municipio 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 al Municipio accionante. En este sentido afirma que en base a datos obrantes lo que se pretende es cobrar una deuda del año 1997, obligación que se busca documentar que actualmente tiene 17 años de antigüedad y por ende prescripta si se atiende a lo que establece el artículo 659 del Código Civil paraguay. Mismo extremo observado con relación al artículo 193 del mismo cuerpo legal, así como su decreto reglamentario. Entiende 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, denuncia igualmente como violentada la disposición constitucional N° 170 que establece la prohibición de apropiación de recursos municipales, por lo que termina solicitando la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones de referencia.

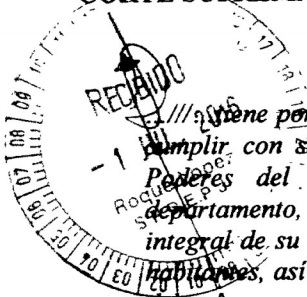
Analizando las reglamentaciones en cuestión, surge que las mismas establecen primeramente (art. 177) la suscripción de un convenio interinstitucional tanto con el Ministerio del Interior como con el Ministerio de Hacienda en el marco del Programa de Fortalecimiento Municipal, debido a su inclusión en 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. Sobre ello, en base a lo que establece la Ley N° 3941/2010 “De Capitalidad” en su artículo 1º “La presente Ley...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN C/ LOS
ARTS. 177° Y 193° DE LA LEY N° 5142/2014 Y
LOS ARTS. 366° Y 356° DEL DECRETO N°
1100/2014". AÑO: 2014 - N° 796.**



tiene por objeto dotar a la Ciudad de Asunción de los instrumentos que le permitan cumplir con sus funciones constitucionales de Capital de la República y sede de los Poderes del Estado; y su característica de ciudad independiente de cualquier departamento, que debe asegurar los servicios públicos a su cargo, promover el desarrollo integral de su territorio y brindar las prestaciones que mejoren la calidad de vida de sus habitantes, así como la de los usuarios provenientes del área metropolitana y demás zonas del país, que concurren a ella diariamente por las condiciones constitucionales citadas en este artículo.”; a la Municipalidad de Asunción, que es sede de la ciudad capital de la República y es independiente de todo departamento, le corresponde la propiedad del 85% (ochenta y cinco por ciento) de todo lo recaudado en concepto de dicho tributo, por lo que las transferencias requeridas y canalizadas por el informe de referencia, no pueden realizarse. Ahora bien, esto 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 capitalino se encuentra vedado respecto a los recursos por su incumplimiento, ni mucho menos por lo que denuncia el accionante en su escrito en relación a una deuda pendiente proveniente de administraciones anteriores, 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 la disposición legal trasuntada, surge igualmente que la exoneración de trasferencias no es absoluta para el municipio capitalino, subsistiendo la obligación constitucional de destinar un 15% de los recursos derivados a los otros municipios, 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 interpreta el accionante 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

Dra. Gladys Aparicio de Mónica
Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

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 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. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El profesional abogado **EDWARD VITTONÉ**, en nombre y representación de la MUNICIPALIDAD DE ASUNCION, se presenta ante la Excelentísima Corte Suprema de Justicia para promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 177 y 193 de la Ley N° 5142/2013 “QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014”**, y contra los **Artículos 366 y 356 del Decreto N° 1100/2014 “QUE REGLAMENTA LA LEY N° 5142/2013 QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 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...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN C/ LOS
ARTS. 177° Y 193° DE LA LEY N° 5142/2014 Y
LOS ARTS. 366° Y 356° DEL DECRETO N°
1100/2014”. AÑO: 2014 – N° 796.



...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. N° 1278 de fecha 29
de diciembre de 2005).

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 Sala ante 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. Asimismo corresponde 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 proopinante, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.

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

Dra. Gladys Barzoi de Médica
Ministra

Ante mí:

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 850
Asunción, 30 de Julio de 2016.-
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 de suspensión de efectos dispuesta por
A.I.N° 1658 de fecha 16 de Julio de 2014 (fs. 76).
ANOTAR, registrar y notificar.

Dra. Gladys Barzoi de Médica
Ministra

Ante mí:

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

