

RECEBIDO  
27 30 2015

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** OCHOCEINTOS SESENTA Y OCHO

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~VEINTINO~~ **VEINTINO** días del mes de ~~SEPTIEMBRE~~ **SEPTIEMBRE** del año dos mil dieciocho, 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 YATYTAY C/ LOS ARTS. 184, 185, 186 Y 199 DE LA LEY N° 5386/2015 Y OTROS"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Casimiro Saturnino Cabrera Meza, en nombre y representación de la Municipalidad de Yatytay, Departamento de Itapúa.

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. Casimiro Saturnino Cabrera Meza, en nombre y representación de la Municipalidad de Yatytay, Departamento de Itapúa, promueve acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 184, 185, 186 y 199 de la Ley N° 5386 "Presupuesto General de la Nación Ejercicio 2015"; contra los artículos 323, 332, 341, 358, 365, 366, 367, 368 y 369 del Anexo A "Guía de Normas y Procesos del PGN 2015" del Decreto N° 2929/15 "Que reglamenta la Ley N° 5386/2015 Presupuesto General de la Nación Ejercicio 2015"; contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5 última parte, 6, 7, 8, 23, 24, 25, 26, 27 de la Ley N° 4758/12 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación"; contra el artículo 15 del Decreto N° 9966/12 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 3984/10 "Que establece la distribución y depósito de parte de los denominados Royalties y compensaciones en razón de territorio inundado a los gobiernos departamentales y municipales"; y la última parte del primer párrafo del artículo 1 y el artículo 3 de la Ley N° 4891/13 "Que modifica y amplía la Ley N° 3984/10 "Que establece la distribución y depósito de parte de los denominados Royalties y compensaciones en razón de territorio inundado a los gobiernos departamentales y municipales", alegando la conculcación de los artículos 3, 137, 166, 168 y 170 de la Constitución de la República.

Las disposiciones atacadas expresan cuanto sigue:-----  
LEY 5386/15

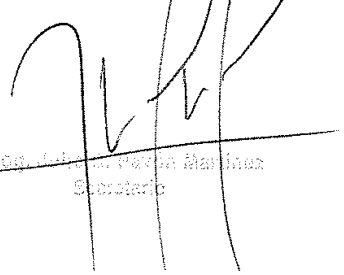
*Art. 184: "Las Municipalidades deberán presentar al Ministerio de Hacienda, a más tardar el último día hábil del mes de febrero de 2015 su Balance General, Estado de Resultados, Ejecución Presupuestaria de Ingresos por Origen del Ingreso y Gastos por Objeto del Gasto, Conciliación Bancaria y su Información Patrimonial correspondientes al Ejercicio Fiscal 2014, para su consolidación en los Estados Financieros y Patrimoniales del Sector Público".-----*

*Art. 185: "Las Municipalidades deberán presentar su Balance General, Estado de Resultados, Ejecución Presupuestaria de Ingresos por Origen del Ingreso y Gastos por Objeto del Gasto, Conciliación Bancaria y su Información Patrimonial en forma cuatrimestral, de manera consolidada y a nivel de detalle de los programas financiados con los fondos recibidos en concepto de Royalties y los gastos realizados con recursos provenientes de la Ley N° 3984/10 "QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCION Y DEPOSITO DE LOS DENOMINADOS "ROYALTIES" Y COMPENSACIONES EN RAZON DEL TERRITORIO INUNDADO A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y*

  
Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
Ministra S.A.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Casimiro Saturnino Cabrera Meza  
Secretario

MUNICIPALES", sus reglamentaciones y modificaciones vigentes; y los de la Ley N° 4758/12 "QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE INVERSION PUBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) Y EL FONDO PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACION Y LA INVESTIGACION", sus reglamentaciones y modificaciones vigentes, a la Contraloría General de la República y, previa recepción y visación, deberán ser remitidas al Ministerio de Hacienda.-----

En caso de incumplimiento, el Ministerio de Hacienda no transferirá recurso alguno, en tanto dure el incumplimiento".-----

Art. 186: "Los gobiernos Departamentales y Municipales informarán cuatrimestralmente al Ministerio de Hacienda, a través de la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM), sobre los resultados cualitativos y cuantitativos de los programas y/o proyectos en ejecución, especificando actividades desarrolladas y el monto de los recursos aplicados de conformidad a las normas establecidas en el artículo 27 de la Ley N° 1535/99 "DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO", conforme a lo establecido en el artículo 2° inc b) de la Ley N° 4891/2013 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA Ley N° 3984/10 "QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCION Y DEPOSITO DE LOS DENOMINADOS "ROYALTIES" Y COMPENSACIONES EN RAZON DEL TERRITORIO INUNDADO A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES" y la Ley N° 4758/12 "QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE INVERSION PUBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) Y EL FONDO PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACION Y LA INVESTIGACION".-----

El Ministerio de Hacienda a través de la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM), informará al Congreso de la Nación sobre estos resultados cuatrimestralmente a más tardar 30 (treinta) días hábiles posteriores al término del mismo.-----

El Ministerio de Hacienda podrá celebrar acuerdos con los Gobiernos Departamentales y Municipales para el seguimiento y desarrollo de evaluaciones de los programas prioritarios del Gobierno, de conformidad con las normas y especificaciones técnicas que serán establecidas en la reglamentación.-----

En caso de que las instituciones no den cumplimiento a lo establecido en el presente artículo, el Tesoro Nacional no transferirá recurso alguno hasta tanto dure el incumplimiento".-----

Art. 199: "Los Gobiernos Municipales deberán remitir en forma cuatrimestral 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 como, asimismo, deben depositar en la cuenta habilitada por los Gobiernos Departamentales el 15% (quince por ciento) del Impuesto Inmobiliario destinado a las mismas. En caso de incumplimiento, el Ministerio de Hacienda no transferirá recurso alguno, en tanto dure el incumplimiento".-----

Decreto N° 2929/15

"Art. 323.- Informes Cuatrimestrales. Las Municipalidades deberán presentar a la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Hacienda, rendiciones de cuenta cuatrimestrales de todos sus programas y proyectos con todas sus Fuentes de financiamiento.-----

Información Cuatrimestral 2014: La información cuatrimestral correspondiente al 3er Cuatrimestre 2014, deberá presentarse al Ministerio de Hacienda hasta el 15 de Enero de 2015, como prerequisite de la presentación del Informe Anual.-----

Informe Cuatrimestral 2015: La información cuatrimestral correspondiente al Ejercicio Fiscal 2015 deberá presentarse al Ministerio de Hacienda a más tardar 15 días posteriores al cierre del cuatrimestre inmediato anterior conforme al siguiente detalle.-----

Información Financiera y Patrimonial:

Formulario B-06-01 "Balance General"

Formulario B-06-02 "Estado de Resultados".

Formulario B-06-04 "Ejecución Presupuestaria de Recursos".

Formulario B-06-05 "Ejecución Presupuestaria por Objeto del Gasto"

Formulario B-06-08 "Conciliación Bancaria"

Formulario B-06-09 "Movimiento de Bienes de Uso"

27 de Julio 2015  
REMITIDO  
Art. 332: "Transferencias de fondos a Municipios de Menores Recursos. Para la determinación de fondos del quince por ciento (15%) del Impuesto Inmobiliario a los Municipios de Menores Recursos a los efectos del cálculo se tomará en cuenta:-----

a) El presupuesto vigente al cierre del Ejercicio Fiscal 2014 del Gobierno Municipal recurrente; y, la proyección de población 2015 proveída por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de la Presidencia de la República.-----

b) Formulario B 06 17 A "Recaudación de Impuesto Inmobiliario y depósitos del 15% destinados a Municipios considerados de Menores Recursos", informe con carácter de declaración jurada por parte de los Gobiernos Municipales, y el Formulario B-06-17 B "Recaudación de Impuesto Inmobiliario y depósitos del 15% destinado a Gobiernos Departamentales".-----

e) Informe financiero consolidado correspondiente a los Gobiernos Municipales del Ejercicio Fiscal 2014, elaborado por la DGCP".-----

Art. 341: "El MH transferirá los recursos de royalties y compensaciones recibidos de las Entidades Binacionales, de los montos correspondientes a cada mes, dentro de la primera quincena del mes siguiente inmediato de recibidos los fondos por la DGTP, con el cumplimiento de los requisitos de forma establecidos en la Ley. Las transferencias del presente Ejercicio Fiscal se iniciarán en el mes de febrero del corriente año".-----


Art. 358: "Los Gobiernos Municipales deberán remitir en forma cuatrimestral acumulado al MH (UDM), 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 de recursos y a los Gobiernos Departamentales. Los informes serán presentados a más tardar a los 15 (quince) días posteriores al cierre del inmediato anterior, conforme al Formulario B-06-17 A Recaudación de Impuesto Inmobiliario y Depósito del 15% destinado a Municipios considerados de Menores Recursos." y al Formulario B-06-17 B "Recaudación de Impuesto Inmobiliario y Depósito del 15% destinado a Gobiernos Departamentales ", que forman parte del presente Decreto".-----

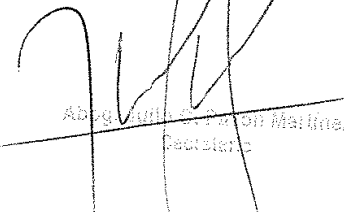
Art. 365: "Las Gobernaciones y Municipalidades deberán presentar rendiciones de cuentas cuatrimestrales del Presupuesto 2015 financiados con fondos de recursos propios o institucionales y con los fondos recibidos en concepto de Royalties y los gastos realizados con recursos provenientes de la Ley N° 3.984/10 "QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE LOS DENOMINADOS "ROYALTÍES" Y "COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO" A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES", sus reglamentaciones y modificaciones vigentes, a la Contraloría General de la República y, previa recepción y visación, deberán ser remitidas al Ministerio de Hacienda. Iguales, plazos y condiciones de rendición de cuentas regirán para los fondos recibidos en concepto de la Ley N° 4758/2012 "QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) Y EL FONDO PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN".-----

En caso de incumplimiento, el Ministerio de Hacienda no transferirá dichos recursos, en tanto dure el incumplimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 185 de la Ley N° 5386/2015".-----

Art. 366: "Control de la gestión de los recursos transferidos a los Gobiernos Departamentales y Municipales, y en virtud de las disposiciones establecidas en el artículo 27°, de la Ley N° 1535199 "DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO" y en el artículo 2° de la Ley No 4891/13 "QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 3984/10 "QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE PARTE DE LOS DENOMINADOS 'ROYALTÍES' Y 'COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO' A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES".-----

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Médica  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abg. María Estela Maldonado  
Secretaria

a) PRESENTACIÓN DE INFORMES CUATRIMESTRALES: Los Gobiernos Departamentales y Municipales deberán presentar cuatrimestralmente a la Unidad de Departamentos y Municipios (UD M) del Ministerio de Hacienda, en forma impresa y en medio de almacenamiento CD, en formato Word y/o Excel, lo siguiente:-----

a.1.) Gobiernos Departamentales: El PRIEVA07 "Informe de Resultados de Gestión de Recursos Específicos" y un informe de las actividades desarrolladas y el monto de los recursos aplicados para la provisión de bienes y/o servicios de los programas, y/o proyectos en ejecución relativos a la Ley No 4891113 "QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 3984/10 "QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE PARTE DE LOS DENOMINADOS 'ROYALTÍES' Y 'COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO' A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES"; deberá acompañar a los mismos un informe de la Ejecución Presupuestaria de Ingresos a nivel de detalles por Origen del Ingreso y la Ejecución del Gasto identificado por Objeto, Fuente de Financiamiento, Organismo Financiador, Departamentos y Municipios.-----

a.2) Gobiernos Municipales: El Formulario B-01-08 "Informe de Resultados de Gestión de Recursos Específicos de Gobiernos Municipales" de los programas, y/o proyectos en ejecución relativos a la Ley No 4891/13 "QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 3984110 "QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE PARTE DE LOS DENOMINADOS 'ROYALTÍES' Y 'COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO' A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES"; deberá acompañar al mismo un informe de la Ejecución Presupuestaria de Ingresos a nivel de detalles por Origen del Ingreso y la Ejecución del Gasto identificado por Objeto, Fuente de Financiamiento, Organismo Financiador, Departamentos y Municipios.-----

b) Los Formularios e informes solicitados en el presente artículo deberán ser presentados, a la dependencia mencionada, a más tardar 5 días hábiles después de haber culminado cada cuatrimestre, en 2 (dos) ejemplares originales, debidamente firmadas por la máxima autoridad de la Institución o, por delegación, del funcionario directivo designado para el efecto, acompañados por una nota dirigida al Ministerio de Hacienda.-----

e) La Unidad de Departamentos y Municipios será la encargada de la recepción y resguardo de los Informes cuatrimestrales estipulados en el presente artículo.-----

d) En caso de que los Gobiernos Departamentales y Municipales no den cumplimiento a lo establecido en el presente artículo, el Tesoro Nacional no transferirá recurso alguno hasta tanto dure el incumplimiento, para el efecto la Unidad de Departamentos y Municipios no presentará a la Dirección General de Tesoro Público (DGTP) aquellas STRs correspondientes a los Gobiernos Departamentales y Municipales que se encuentren en mora en la presentación de los informes solicitados en este Artículo.-----

e) PROVISIÓN DE INFORMES A ORGANOS CONTRALORES. La Unidad de Departamentos y Municipios del Ministerio de Hacienda, a través de la Subsecretaria de Estado de Administración Financiera, será responsable de:-----

Remitir, a través de la SSEAF, al Congreso de la Nación, 1 (Un) original de los Formularios, que contienen información sobre los resultados cualitativos y cuantitativos de los programas y proyectos en ejecución elaborados por los Gobiernos Departamentales y Municipales y que fueron presentados a la Unidad de Departamentos y Municipios, conforme a lo establecido en los incisos a.1) y a.2) del presente Artículo, a más tardar treinta días hábiles posteriores al término de cada trimestre. Así mismo informará al Congreso de la Nación y a la Contraloría General de la República sobre aquellos Gobiernos Departamentales y/o Municipales que no hayan dado cumplimiento a la presentación de informes establecida en el presente artículo, a fin de que dichos órganos contra/ores procedan conforme a sus respectivas facultades legales".-----

Art. 367: "Dispóngase que las rendiciones de cuentas presentadas por las Municipalidades y Gobernaciones, de los recursos transferidos en el marco de la Ley N° 4758/2012 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), y el Fondo para la Excelencia de la

27/10/2018  
30/10/2018  
Educación y la Investigación", conforme a los Formularios B-06-22 "Evidencia de Documentación Respaldata- FONACIDE" y B-06-23 "Planilla de Movimiento Financiero- Por Contrato".-----

Los formularios deberán ser presentados por cada periodo de transferencias, en carácter de declaración jurada, en formato digital, Excel (modificable) y P DF, en medio impreso sellados y firmados, respectivamente, con los documentos respaldatorios debida y claramente foliados y es caneados.-----

Estos antecedentes deben presentarse a la CGR y al MH, en la DGCP, como condición para realizar los desembolsos en los términos del Artículo 5° de la Ley N° 475812012 y servirán de base para los procedimientos de monitoreo, control y revisión de rendiciones de cuentas por parte de los organismos de control. Las documentaciones respaldatorias de la rendición de cuentas indicadas en el párrafo precedente serán remitidas a la AGPE.-----

Asimismo, los OEE, las Gobernaciones y Municipalidades deberán proveer todas las informaciones y documentos adicionales que soliciten la CGR, el MH o la AGPE".-----

Art. 368: "Autorízase a la AGPE, a colaborar con el Ministerio de Hacienda, realizando el control de los documentos respaldatorios de las planillas de rendiciones de cuentas presentadas por las Municipalidades y Gobernaciones que reciben recursos por efecto de la Ley ~475812012 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación". Asimismo, a realizar un monitoreo y seguimiento de los proyectos financiados con dichos recursos.-----

Art. 369.- Autorízase a la AGPE a emitir los actos administrativos reglamentarios que resulten pertinentes, con el fin de establecer los procedimientos de monitoreo, control y revisión de las rendiciones de cuentas, así como la verificación física de las inversiones de los recursos a los que hace referencia la Ley N° 475812012 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación".-----

DECRETO N° 9.966/12

Art. 15: "A los efectos del desembolso de los recursos del FONACIDE será obligatoria la presentación de la rendición de cuentas prevista en el Artículo 5o de la Ley N° 4758/2012, de acuerdo a las normas y procedimientos vigentes establecidos en las Leyes anuales de Presupuesto y reglamentaciones vigentes en la materia".-----

LEY 4758/12

Artículo 1°: "Créase el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, en adelante FONACIDE, el cual estará destinado exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión pública y de desarrollo".-----

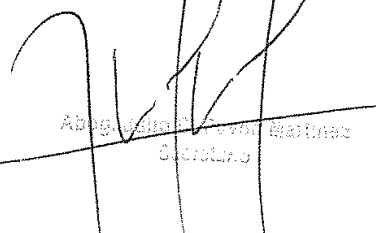
Artículo 2°: "El FONACIDE estará financiado por la totalidad de los recursos referidos en la Nota Reversal N° 4 de fecha 1 de setiembre de 2009, aprobado por Ley N° 3923/09 "QUE APRUEBA EL ACUERDO POR NOTAS REVERSALES ENTRE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, RELATIVO AL VALOR ESTABLECIDO EN EL NUMERAL III.8 DEL ANEXO C DEL TRATADO DE ITAIPU".-----

Artículo 3°: "Los recursos del FONACIDE serán distribuidos de la siguiente manera:

- a) 28% (veintiocho por ciento) al Tesoro Nacional para programas y proyectos de infraestructura;
- b) 30% (treinta por ciento) al Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación;
- c) 25% (veinticinco por ciento) a los Gobiernos Departamentales y Municipales;
- d) 7% (siete por ciento) para la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD); y
- e) 10% (diez por ciento) para el Fondo Nacional para la Salud"

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. María Teresa Martínez  
Secretaria

Artículo 4°: “La distribución de los recursos destinados a los Gobiernos Departamentales y Municipales en el inciso c) del Artículo 3° de la presente Ley, mantendrá la proporcionalidad establecida en el Artículo 1°, incisos b), c), d) y e) 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”.

Por lo menos el 50% (cincuenta por ciento) de los ingresos percibidos por Gobiernos Departamentales y Municipales en virtud de la presente Ley, deberá destinarse al financiamiento de proyectos de infraestructura en educación, consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos; y el 30% (treinta por ciento) del total percibido en este concepto, al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar, beneficiando a niños y niñas de Educación Inicial y Educación Escolar Básica del 1° y 2° ciclos de instituciones educativas del sector oficial, ubicados en contextos vulnerables.

Las intervenciones serán realizadas conforme a las normativas vigentes y a los estándares establecidos por el Ministerio de Educación y Cultura”.

Artículo 5°: “La distribución y depósito de los ingresos destinados a las Gobernaciones y Municipios señalados en el Artículo 3°, inciso c) de la presente Ley, será hecha y los fondos transferidos por el Ministerio de Hacienda, dentro de los 15 (quince) primeros días del mes siguiente al que fueron depositados dichos recursos en el Banco Central del Paraguay por la Entidad Binacional de Itaipú, en las cuentas bancarias especialmente habilitadas por aquellos y destinados exclusivamente a financiar gastos de inversión. Para disponer de dichos fondos, las Gobernaciones y Municipalidades deberán estar al día con la rendición de cuentas de las partidas provenientes de este Fondo, que hayan sido recibidas con antelación”.

Artículo 6°: “El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Tesoro Público, habilitará en el Banco Central del Paraguay las Cuentas de Ingresos que sean necesarias para el depósito de los desembolsos a ser realizados por la Entidad Binacional Itaipú, en virtud al Artículo 2° de la presente Ley”.

Artículo 7°: “Los recursos del FONACIDE deberán ser incluidos dentro del Presupuesto General de la Nación. A tal efecto, facúltase al Poder Ejecutivo a programar, dentro del Ministerio de Hacienda, los créditos presupuestarios necesarios y su transferencia, de conformidad a lo establecido en la presente Ley”.

Artículo 8°: “Los Organos de Control, dentro del ámbito de sus competencias, controlarán la ejecución de los programas o proyectos financiados con recursos del FONACIDE”.

Artículo 23: “El 7% (siete por ciento) de los recursos del FONACIDE previsto en el inciso d) del artículo 3° de la presente Ley para la capitalización de la AFD, pasará a integrar el patrimonio de la misma y su aplicación estará sujeta a las normas generales que rigen dicha entidad”.

Artículo 24: “Autorízase excepcionalmente al Poder Ejecutivo durante el primer año de vigencia de la presente Ley, a realizar las modificaciones presupuestarias pertinentes, en carácter de excepción al Artículo 23 de la Ley N° 1535/99 “DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO”, para la programación de los gastos a ser financiados con recursos del FONACIDE”.

Artículo 25: “Facúltase al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a reglamentar los procedimientos administrativos, presupuestarios y operativos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, en el plazo de 60 (sesenta) días”.

Artículo 26: “De los recursos disponibles para el Ejercicio Fiscal 2012 en el concepto previsto en el Artículo 2° de la presente Ley, serán destinados solo para el año 2012:

a) 12% (doce por ciento) a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este porcentaje será sin perjuicio de lo que el Ministerio pueda recibir a través de la distribución realizada en el inciso a) del presente artículo, para la Administración Central. Y se distribuirá de la siguiente manera: el 10% (diez por ciento), para la ampliación del Presupuesto 2012 de la Entidad 12-10 Ministerio de Agricultura y Ganadería, Programa 006 Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria, Subprograma 11 Fortalecimiento del Sector Frutihortícola, Unidad Responsable 01

Dirección General de Administración y Finanzas que se transferirá a través del objeto de gasto 874-10-001-99; y el restante 2% (dos por ciento) se destinará para el fomento de las Escuelas Agrícolas, para tal efecto, se ampliará el Presupuesto 2012 de la Entidad 12-10 Ministerio de Agricultura y Ganadería, Programa 007 Desarrollo de la Competitividad Agropecuaria, Subprograma 01 Educación Agropecuaria, Unidad Responsable 03 Dirección de Educación Agraria, que se transferirá a través del objeto de gasto 874-10-001-99 a dichas instituciones del país.-----

b) 10% (diez por ciento) para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Este porcentaje será destinado a efectos de financiar gastos en salud pública, y se priorizará lo relativo a Unidades de Cuidados Intensivos, además de los servicios destinados a Unidades de Diálisis".-----

Artículo 27: "Por un lapso de 3 (tres) años consecutivos, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, Gs. 15.000.000.000 (Guaraníes quince mil millones) de los recursos previstos en el inciso a) del Artículo 3°, se destinarán al Comité Olímpico Paraguayo, a efectos de la Construcción de un Parque Olímpico".-----

LEY N° 4891/13

Artículo 1°: "Modificase el Artículo 4° de la Ley N° 3984/10 "Que establece la distribución y depósito de parte de los denominados 'royalties' y 'compensaciones en razón del territorio inundado' a los Gobiernos Departamentales y Municipales", que queda redactado de la siguiente manera:-----


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

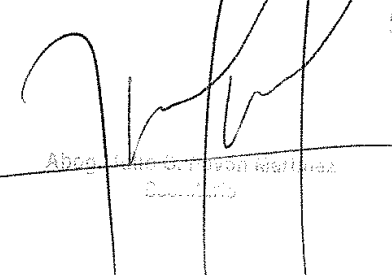
Artículo 3°: "En caso de que las Gobernaciones y Municipalidades no den cumplimiento a lo establecido en el artículo anterior, el Tesoro Nacional no transferirá recurso alguno hasta tanto dure el incumplimiento.-----

El Ministerio de Hacienda informará cuatrimestralmente al Congreso Nacional y a la Contraloría General de la República sobre aquellos Gobiernos Departamentales y Municipales, que no cumplan con lo establecido por la presente Ley".-----

Alega el accionante que mediante las disposiciones atacadas se pretende privar al municipio de sus recursos genuinos. En tal sentido, señala que mediante la Ley N° 3984/10 se establece la distribución de los royalties en distintos porcentajes tanto a gobernaciones y municipios afectados como no afectados, según lo dispone en su artículo 1°, disponiendo de igual manera la Ley N° 4758/12 "Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo" que los municipios participen de estos recursos, por lo que considera, en atención a lo establecido por la Constitución en su artículo 169, que los mismos son recursos propios de los municipios. Agrega que sucesivamente se han incrementado los trámites burocráticos a fin de que los municipios puedan acceder a sus recursos en calidad de coparticipación con el Estado, lo cual ha desembocado en las disposiciones que hoy cuestionan, las cuales condicionan los recursos a la presentación de engorrosos informes y rendiciones de cuentas llegando al extremo de suspender los desembolsos ante el incumplimiento, lo cual constituye una afrenta a la autonomía administrativa y normativa. Expresa que el ejercicio de las competencias municipales y el cumplimiento de los fines y objetivos comunales están siendo violentados por los artículos impugnados, mencionando que para sus prioridades, planes y programas necesitan imperiosamente tener acceso a sus ingresos genuinos sin traba alguna. Agrega que las municipalidades

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Médica  
Ministra

  
Miryam Peña Cardús  
Dr. ANTONIO PRETES  
Ministro

  
Abogado General  
Secretario

son las únicas propietarias de sus ingresos previstos en diversas leyes, como los royalties y compensaciones recibidas por las entidades binacionales. Por otro lado, expresa que en base a las disposiciones en cuestión, la Auditoría General del Poder Ejecutivo se arroga funciones de contralor sobre la gestión de las comunas. Asimismo, entiende que las municipalidades son víctimas del cercenamiento jurídico y económico al suspenderseles el acceso a sus genuinos recursos por el solo hecho de no presentar sus informes y rendiciones de cuentas o presentarlos con algún defecto. Seguidamente solicita como medida cautelar la suspensión de los efectos de las disposiciones impugnadas y que finalmente se haga lugar a la presente acción.-----

De las disposiciones que rigen y guardan relación con la acción autónoma de inconstitucionalidad, esto es, de la Constitución Nacional en su artículo 132, del Código de Procedimientos Civiles en su artículo 550 y siguientes; y su complementación en la Ley N° 609/95 "Que organiza la Corte Suprema de Justicia" artículos 11 y 12, emergen los requisitos para la viabilidad de este tipo de acciones los cuales pueden ser resumidos en los siguientes: a) la individualización del acto normativo de autoridad, aquél de carácter general o particular, señalado como contrario a disposiciones constitucionales; b) la especificación del precepto de rango constitucional que se entienda como vulnerado y c) en lo que hace a la fundamentación de la acción, la demostración suficiente y eficiente de agravios que irán a constituirse en el eje central de la justificación de la inaplicabilidad.-----

En el caso en cuestión es precisamente éste el requisito no observado por los accionantes, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el control de constitucionalidad de las leyes, ello debido a la notable trascendencia que deviene, en caso de ser positivo, del resultado de la acción. Siendo la consecuencia una sentencia que eventualmente haga lugar a un planteamiento constitucional, el efecto inmediato de tal pronunciamiento es la no ejecución de una orden emanada nada más y nada menos que de uno de los poderes del Estado, esto es, una desobediencia autorizada judicialmente a desconocer sobre una persona o personas una disposición que ha recorrido todos los canales legales para su vigencia al tiempo de ser dictada en virtud de la soberanía de un Estado, mientras que al mismo tiempo mantendrá su vigencia sobre el resto de la población.-----

En prosecución del estudio y analizando las pretensiones de los accionantes canalizadas por la presente acción es dable concluir que las mismas no reúnen los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de las disposiciones que ataca, ello se da en base a la falta de expresión detallada del agravio concreto y específico que le acarrea a los actores la aplicación de los textos impugnados siendo que se centran más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional. En este sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse, en el caso particular ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción.-----

En doctrina, Néstor Pedro Sagües en "Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario", pág. 488 *mutatis mutandi* 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 cancela la competencia de la Corte Suprema, a los fines del recurso extraordinario*" y agrega "*No cualquier agravio o perjuicio, conviene advertirlo, es reparable por medio del recurso extraordinario. El "agravio atendible" por esta vía excluye la consideración de cierto perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso*". Ya a nivel nacional cabe aquí traer a colación lo expresado por el Dr. Casco Pagano en su obra Código Procesal Civil Comentado y Concordado cuando en referencia a la declaración en abstracto y el interés legítimo en este tipo de acciones nos dice: "*...debe existir un interés en obtener la declaración por parte del afectado, de modo a tutelar efectivamente un derecho violado. Siendo así, no se concibe la declaración en abstracto de la inconstitucionalidad, vale decir, en el sólo beneficio de la ley, sin un concreto y legítimo interés en su declaración*".-----



La Corte Suprema de Justicia no se ha mostrado renuente a la adopción del pensamiento jurídico en cuestión, habiéndose pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido señalado, así *“La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos”* y agrega *“el titular del derecho lesionado debe demostrar de manera fehaciente su legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, y su interés debe surgir de manera clara y constituye un requisito habilitante necesario la demostración del gravamen o perjuicio que afecta a ese interés, pues de otro modo no existiría una relación directa que amerite el estudio de la cuestión introductoria con la acción”* (Ac y Sent. 91, 14/03/2005).

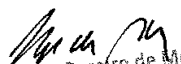
En esta misma idea se ha pronunciado aún más específicamente al manifestar que *“La impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma, debe plantearse haciendo análisis y aportando argumentaciones consistentes en relación con la afectación o lesión directa, concreta o visible derivada de la aplicación de la misma, ya que por medio de esta vía legal y de efecto concreto se intenta depurar el ordenamiento jurídico, logrando la ecuanimidad y el equilibrio en el impacto de aplicación de las normas a la sociedad”* (Ac. y Sent. 836) 22/09/2005.

Como se ve, esta Sala ha sostenido ya la importancia de la identificación, dimensionamiento y comprobación de un agravio, concreto, real y cierto a efectos de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad, no siendo eficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean, de sufrirlos, como tampoco la mera afirmación genérica de resultar perjudicados por la aplicación de las normas. Así, como he mantenido en fallos anteriores y sostengo, los agravios forzosamente debieron emerger trasluciendo a la luz de las garantías o preceptos que se denuncian como violentados, este requisito *sine qua non* ha sido obviado y en este sentido y luego de la lectura de los términos de la acción entiendo que los solicitantes no han enhebrado adecuadamente una fehaciente exhibición de aquellos incurriendo sus argumentaciones en lo que señala Sagües en la obra citada como *“perjuicios inciertos, es decir, los que acrecen de entidad real actual”*. En consecuencia, el criterio sostenido en reiteradas ocasiones por esta Sala, ante una circunstancia como la señalada siempre ha sido que la pretensión contenida en la demanda resulta apuntada a un pronunciamiento en abstracto de la inconstitucionalidad, o, en el mejor de los casos planteada en el solo beneficio de la ley, extremo cuya resolución le está vedado a esta Sala decidiendo así la suerte de las acciones presentadas con tal contexto.

No se desconoce que la razonabilidad y coherencia de las disposiciones legales hacen a su constitucionalidad, lo que se afirma sí es que a fin de declarar la conculcación de aquellas respecto de los mandatos y principios reconocidos por nuestra Ley Fundamental se exigen requisitos que no pueden ser soslayados debido a la relevancia de una declaración como la pretendida, menesteres que hacen a la comprobación directa e indiscutible de perjuicios actuales, concretos y ciertos en detrimento de quien solicita el cese de la injusticia ocasionada por el texto legal, siendo la inobservancia de un principio el medio a fin de comprobar el daño causado y no su fin.

En base a lo precedentemente expuesto, a las disposiciones legales citadas y concordantes y visto el parecer del Ministerio Público, considero que la presente acción no puede prosperar ante la ausencia de uno de los requisitos esenciales para su viabilidad. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El profesional abogado Casimiro Cabrera, en nombre y representación de la MUNICIPALIDAD DE YATYTAY, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 184, 185, 186 y 199 de la Ley N° 5386/15 “QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015”**; contra los

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio A. P. ...  
Abogado

**Artículos 323, 332, 341, 358, 365, 366, 367, 368, 369 del Decreto N° 2929/15** "QUE REGLAMENTA LA LEY N° 5386/2015 QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015"; contra los **Artículos 1 y 3 de la Ley N° 4891/2013** "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N.º 3984/10, QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE PARTE DE LOS DENOMINADOS "ROYALTIES" Y "COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO" A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES"; contra el **Artículo 15 del Decreto N° 9966/12** "POR LA CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N.º 3984/10, QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE PARTE DE LOS DENOMINADOS "ROYALTIES" Y "COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO" A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES"; y contra la última parte del **Artículo 5 de la Ley N° 4758/12** "QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) Y EL FONDO PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACIÓN Y LA INVERSIÓN" .-----

Alega el profesional abogado que se encuentran vulnerados los Artículos 3, 137, 166, 168 numerales 2 y 4 y 170 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las disposiciones impugnadas constituyen una afrenta a la autonomía administrativa y normativa de las municipalidades. -----

**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.**-----

En primer lugar cabe destacar que las disposiciones contenidas en la **Ley N° 5386/2015** y el **Decreto N° 2929/15** han perdido total virtualidad. Si bien estas disposiciones 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 2015, 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. N° 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005).-----

Por lo tanto, debido a que las normas impugnadas han perdido efecto, 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 Suprema Corte no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad "en abstracto", es decir, fuera de un "caso concreto" en el que aquellas deban aplicarse.-----

Con respecto a las demás disposiciones atacadas en autos, cuya vigencia es plena en la actualidad, digo lo siguiente:-----

De la lectura in extenso del escrito inicial, entendemos que lo que agravia al recurrente es **la exigencia de rendir cuentas ante el Ministerio de Hacienda inserta en las disposiciones atacadas, que condiciona la transferencia de recursos públicos destinados a las municipalidades.**-----

Al respecto, cabe mencionar que las disposiciones atacadas encuentran su fundamento en las previsiones de la **Ley N.º 1535/99** "De Administración Financiera del Estado", la cual en su **Artículo 27** dice: "El Poder Ejecutivo establecerá las políticas y normas técnicas de operación y de medición necesarias para la evaluación y control de resultados de la ejecución presupuestaria de alcance nacional e institucional."-----

*La evaluación de resultados y su control servirán de base al Ministerio de Hacienda y a los organismos y entidades del Estado, para el establecimiento de medidas correctivas que contribuyan oportunamente al cumplimiento de los planes y programas de gobierno y a los institucionales.*-----

*La evaluación presupuestaria consistirá en medir los resultados obtenidos de cada uno de los programas, verificar los objetivos previstos inicialmente con los logros y alcances de las metas, emitir*

juicio acerca del desarrollo de los mismos y recomendar las medidas correctivas”.-----  
En amplia sujeción al dispositivo jurídico transcrito se encuentran las prescripciones de la Ley N.º 3.966/10 “ORGÁNICA MUNICIPAL” que establece:-----

**Artículo 178:** “Régimen Jurídico. Las municipalidades en materia de Administración Financiera, Principios Generales, Sistema de Presupuesto, Principios Presupuestarios, Normas Presupuestarias, Lineamientos, Criterios, Terminología Presupuestaria, Clasificador Presupuestario, Estructura del Presupuesto y Programación del Presupuesto se regirá por las disposiciones establecidas en la Ley N° 1.535/99 “DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO” y sus decretos y resoluciones reglamentarias que le sean aplicables, así como las leyes anuales de Presupuesto” (Negritas y subrayados son míos).-----

**Artículo 185:** “Ejecución del Presupuesto. La Intendencia Municipal, a través de las reparticiones correspondientes, tendrá a su cargo la ejecución del presupuesto, de conformidad a los principios, normas y criterios presupuestarios que establece la Ley, sus reglamentos, las ordenanzas y resoluciones (...).-----

Asimismo, cabe resaltar que la Ley N.º 3984/10 “QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE PARTE DE LOS DENOMINADOS “ROYALTIES” Y “COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO” A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES”, sus reglamentaciones y modificaciones vigentes; y la Ley N.º 4758/12 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) Y EL FONDO PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN”, sus reglamentaciones y modificaciones vigentes, facultan al Ministerio de Hacienda a controlar y evaluar la ejecución de los créditos presupuestarios y su transferencia:-----


El **Artículo 2 de la Ley N° 4891/2013 “QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N.º 3984/10, QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE PARTE DE LOS DENOMINADOS “ROYALTIES” Y “COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO” A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES”, dice:** “Las Gobernaciones y Municipalidades deberán cumplir con los siguientes requisitos, a fin de acceder a las transferencias de recursos correspondientes a los royalties y compensaciones:-----

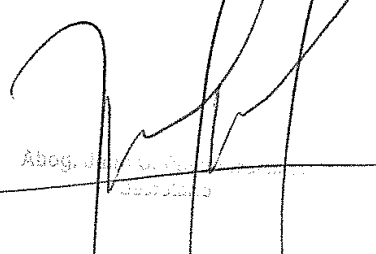
a) Presentar al Ministerio de Hacienda el Balance General, Estado de Resultados y Ejecución Presupuestaria correspondientes al Ejercicio Fiscal fenecido, a más tardar el último día hábil del mes de febrero.-----

b) Informar al Ministerio de Hacienda sobre los resultados cualitativos y cuantitativos de los programas y/o proyectos en ejecución, especificando actividades desarrolladas y el monto de los recursos aplicados de conformidad a las normas establecidas en el Artículo 27 de la Ley N° 1535/99 “DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO”, y de acuerdo con la periodicidad establecida anualmente en la Ley de Presupuesto General de la Nación y por el Ministerio de Hacienda”.-----

El **Artículo 7 de la Ley N.º 4758/12 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) Y EL FONDO PARA LA EXCELENCIA DE LA EDUCACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN”, dice:** “Los recursos del FONACIDE deberán ser incluidos dentro del Presupuesto General de la Nación. A tal efecto, facultase al Poder Ejecutivo a programar, dentro del Ministerio de Hacienda, los créditos presupuestarios necesarios y su transferencia, de conformidad a lo establecido en la presente Ley”.-----

Del análisis de las normas transcritas, surge que las disposiciones impugnadas en estos autos 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

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Abog. J. J. ...  
...

  
Dr. ANTONIO PRETES  
Ministro

  
Dr. ANTONIO PRETES  
Ministro

público sea realizado conforme a la ley vigente, en resguardo a la “seguridad jurídica” que aspira todo Estado de Derecho.-----

**Uno de los valores fundamentales de todo gobierno democrático es la demostración de transparencia en la gestión, y ello es alcanzado mediante la rendición de cuentas**, que se constituye en un mecanismo de promoción de la confianza entre las Autoridades y la sociedad civil, ante el aumento del nivel de participación y vigilancia ciudadana, y el convencimiento de que las Autoridades han cumplido con fidelidad el mandato conferido.-----

Entendemos que la rendición de cuentas, exigida por las disposiciones atacadas, no hacen mas que materializar los derechos consagrados en la Constitución como: el libre acceso a las fuentes publica de información (Artículo 28 de la Constitución) y la participación ciudadana en los asuntos públicos (Artículo 117 de la Constitución), en coherencia con la legislación vigente: -----

La Ley N.º 5098/13 “DE RESPONSABILIDAD FISCAL” dice: “**Artículo 5: “Transparencia. Los informes producidos en el ámbito del cumplimiento con las funciones y responsabilidades de los Organismos y Entidades del Estado (OEE), tendrán carácter de información pública y serán de libre acceso; con excepción de aquellos de carácter restringidos establecidos por Ley. Los Organismos y Entidades del Estado (OEE) serán responsables de la provisión y actualización de la información, a través de medios informáticos, publicaciones y/o cualquier otro medio idóneo”** (Negritas y subrayados son míos).-----

**Artículo 6: “Plurianualidad. La elaboración de los presupuestos anuales en el sector público se enmarcará en un escenario de programación plurianual compatible con el principio de legalidad por el que se rige la aprobación y la ejecución presupuestaria, mediante la utilización de los recursos disponibles con el objeto de promover el crecimiento ordenado y sostenido de la economía, orientado a una gestión pública por resultados”**(Negritas y subrayados son míos).-----

Asimismo, la Ley N.º 5282/14 “DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL” que tiene por objeto reglamentar “el artículo 28 de la Constitución Nacional, a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado”, en su **Artículo 6, obliga a las fuentes públicas, entre las que se encuentran “los gobiernos municipales” a “habilitar una Oficina de Acceso a la Información Pública, en la que se recibirán las solicitudes, así como orientar y asistir al solicitante en forma sencilla y comprensible”**. Estableciendo en su **Artículo 8: “Las fuentes públicas deben mantener actualizadas y a disposición del público en forma constante, como mínimo, las siguientes informaciones: (...) g) Descripción de los programas institucionales en ejecución, con la definición de metas, el grado de ejecución de las mismas y el presupuesto aplicado a dichos programas, publicando trimestralmente informes de avance de resultados; (...)**”. Negritas y subrayado son míos.-----

La transparencia, exigida por estos dispositivos jurídicos consiste en poner a disposición de la ciudadanía la información referente a la gestión pública. En este entendimiento, la rendición de cuentas no implica rendir cuentas a un solicitante específico, sino que consiste en posibilitar, a la sociedad en su conjunto, el libre acceso a la información pública, en obediencia a lo exigido en el Artículos constitucionales pre citados y en coherencia a lo establecido en el Artículo 101 de la misma Ley Suprema: “*Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del país*”.-----

En esta tesitura, todos los funcionarios públicos y autoridades (electas por sufragio de la ciudadanía) deberían responder permanentemente por la eficacia de su gestión, de lo contrario, nadie en el sector público estaría realmente obligado a asumir responsabilidades.-----

La responsabilidad administrativa se encuentra consagrada a nivel constitucional (Artículo 106), por lo que el principio de “Probidad Administrativa” adquiere significativa relevancia y consiste en la observancia de una conducta funcionaria intachable, y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular, en obediencia a lo exigido por la Constitución en su Artículo 128 que dice: “*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*

27/09/2018  
ROQUE LOPEZ  
S.P. 2018  
desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley".--

En materia presupuestaria, la transparencia y la "rendición de cuentas", son elementos claves para lograr una efectiva disciplina presupuestaria reflejada en la correcta aplicación del principio de "Probidad Administrativa".-----

Así, la transparencia de la administración, mediante la "rendición de cuentas", garantiza una gestión presupuestaria "confiada", facilitando el ejercicio del control social con miras al bienestar de la ciudadanía. **Estos elementos solo podrían ser restringidos cuando claramente lo disponga la ley.** Cuestión que no se ajusta al caso que nos ocupa.-----

La Ley Suprema de la República, obliga al Estado a promover el desarrollo económico del país mediante la "utilización racional" de los recursos disponibles (Artículo 176 de la Constitución).-----

En observancia a tal mandato constitucional, el Poder Ejecutivo, en su calidad de "representante del Estado y administrador general del país" (Artículo 238 num. 1 de la Constitución), mal podría omitir el control y evaluación en materia presupuestaria, debiendo hacerlo dentro del marco de competencia establecido por la Constitución y las leyes. El Poder Ejecutivo esta constreñido a hacer cumplir la Constitución, por lo que debe velar por los intereses de todos los ciudadanos, a los efectos de brindar mejor calidad de vida y bienestar social.-----

Si bien nuestra Constitución consagra el principio de autonomía municipal, ello no le exime del control externo que dispone nuestro ordenamiento jurídico:-----

**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 normativa 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 Maffiodo, 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, subsistiría siempre algún margen para que la ley la pueda estrechar y disminuir... 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...".-----

Por lo tanto, el principio de autonomía municipal consagrado en nuestra Constitución es limitado. Por lo que entendemos que las municipalidades no están exentas del control externo pertinente.-----

El control externo comprende la vigilancia, inspección y fiscalización ejercida por los órganos

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Médica  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
María Elena Candia  
Ministra S.S.J.

  
Abog. Julio C. Rivera  
Ministro

competentes sobre las operaciones de las entidades sometidas a su control. Tales actividades deben realizarse con la finalidad de determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o demás normas aplicables a sus operaciones, así como para determinar también el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguarda de los recursos de tales entidades.-----

Las disposiciones atacadas al condicionar la transferencia de los recursos públicos a la rendición de cuentas lo que pretenden es mantener la adquisición y ejecución de los recursos públicos dentro del orden jurídico que rige la materia, todo ello en función al “bien común”, objetivo primordial de todo “Estado Social de Derecho” (Artículo 1 de la Constitución).-----

La suma de prescripciones constitucionales y legales expuestas nos permite entender que “la exigencia de rendir cuentas” contenida en las disposiciones atacadas, se constituye en una garantía para el cumplimiento imparcial, transparente y confiable de la gestión presupuestaria municipal, orientada al interés general de la comunidad, por lo tanto, lejos de ser inconstitucional, es absolutamente racional, lógica, ética y práctica, estando plenamente ajustada a derecho.-----

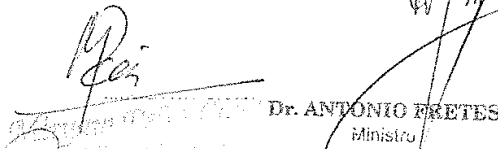
Es de entender que la invalidez de una norma es un acto de suma gravedad institucional por lo que tendría que ser considerada como ultima ratio del orden jurídico. Debe pues declararse la inaplicabilidad de una norma, solo y únicamente, cuando la norma impugnada (inferior al orden supremo) contraviene manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de la misma con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

En virtud a lo mencionado, no encuentro fundamentos suficientes que autoricen a suponer la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, en razón de que las mismas no constituyen una violación de ninguna garantía ni principio de rango constitucional, por lo que opino que, corresponde **rechazar** la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----


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

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

  
Dr. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

  
Dr. ANTONIO PRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abg. Juan Carlos Martínez  
Secretario



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 "MUNICIPALIDAD DE YATYTAY C/ LOS ARTS. 184, 185,  
 186 Y 199 DE LA LEY N° 5386/2015 Y OTROS". AÑO: 2015  
 - N° 445".-----

**SENTENCIA NÚMERO:** 868  
 Asunción, 21 de Septiembre 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. María José de Videla  
 Ministra

*[Signature]*  
 Dra. María del Carmen Rodríguez  
 Ministra C.S.J.

*[Signature]*  
 Dr. ANTONIO FRETES  
 Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
 Abogado Carlos Ramón Martínez  
 Gestorario

