

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL  
JUICIO: "CONTRA ART. 12 DE LA LEY N°  
3966/2010" AÑO 2010 - N° 188



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Doscientos cincuenta y tres.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte y tres* días del mes de *Abril* del año dos mil doce, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctor ANTONIO FRETES, Presidente y Doctores SINDULFO BLANCO y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, Miembros, quienes integran la Sala Constitucional por inhabilitación de los Doctores VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, respectivamente, por ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: CONTRA ART. 12 DE LA LEY N° 3966/2010", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Javier Pirovano, en nombre y representación de la Municipalidad de Ypacarai y la Municipalidad de Aregua, la Abogada Amanda González Del Puerto de Pirovano, en nombre y representación de la Municipalidad de Caapucú y la Municipalidad de Yaguarón y la Abogada Basiliza Vázquez en nombre y representación de la Municipalidad de Nemby.

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:

CUESTIÓN:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?

A la cuestión planteada el Doctor FRETES dijo: El Abog. Javier Pirovano en nombre y representación de la Municipalidad de Ypacarai y la Municipalidad de Aregua; Amanda González del Puerto de Pirovano en nombre y representación de la Municipalidad de Caapucu y la Municipalidad de Yaguarón y Basiliza Vazquez Román en nombre y representación de la Municipalidad de Nemby y bajo patrocinio de abogado plantean acción de inconstitucionalidad contra el artículo 12, inc. 3, apartado b) de la Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal", alegando la conculcación de los artículos 156, 166, 168 y 202 de la Constitución.

La disposición atacada expresa cuanto sigue: *Artículo 12.- Funciones.*

*Las municipalidades no estarán obligadas a la prestación de los servicios que estén a cargo del Gobierno Central, mientras no sean transferidos los recursos de conformidad a los convenios de delegación de competencias, previstos en los Artículos 16, 17 y 18.*

*Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior y de conformidad a las posibilidades presupuestarias, las municipalidades, en el ámbito de su territorio, tendrán las siguientes funciones*

*En materia de transporte público y de tránsito:*

Abog. Héctor Faldán Escobar Díaz  
Secretario

Luis María Benítez Riera  
Ministro

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

SINDULFO BLANCO  
Ministro

b. la regulación y fiscalización del tránsito en calles, avenidas y demás caminos municipales, incluyendo lo relativo a la seguridad y la circulación de vehículos y de peatones, y los requisitos de conducir para mayores de edad. En los tramos de rutas nacionales e internacionales que atraviesen un municipio, estas facultades serán ejercidas por la autoridad establecida para el efecto por el Gobierno Central."

Luego de una larga exposición, los agravios alegados por los accionantes pueden sintetizarse en lo siguiente; refieren primeramente que en cuestiones de tránsito terrestre la propia Constitución otorga las facultades de control a los municipios, agregan que el parlamento se ha extralimitado en sus funciones al disponer lo expresado en el artículo atacado, igualmente expresan que al no respetarse la jurisdicción local de los municipios sobre las rutas que los atraviesan se perturban su autonomías lo que traduce el texto impugnado a su entender en una conculcación a los preceptos constitucionales.

Para poder arribar a una solución a la problemática presentada resulta relevante determinar primeramente cual es el punto central de la misma, así, la cuestión principal radica en si las rutas internacionales y nacionales conforman el ejido municipal, esto es, si en puridad se hallan dentro de su jurisdicción, de no hacerlo, la disposición no advertirá inconstitucionalidad alguna siendo que en tal escenario, lo que significará es en realidad la derivación del control de estas a la entidad a la que corresponda.

Primeramente a fin de definir el concepto, tenemos que el artículo 58 de la Ley N° 1248/31 "Código Rural" establece: "Son caminos nacionales, los que partiendo de la Capital de la República cruzan el todo o una parte de la Campaña; los que unen entre sí dos o más ciudades o pueblos, o los que atravesando dos o más departamentos conducen a una estación de ferrocarril o puerto habilitado. Su ancho uniforme será de cuarenta metros". Por su parte, el diccionario de la Real Academia Española explica que la palabra ruta proveniente del francés *route*, que a su vez deriva del latín *rupta*. Se trata de un camino, carretera o vía que permite transitar desde un lugar hacia otro. Al resultar sinónimo de carretera, vemos que se define como "camino público, ancho y espacioso, pavimentado y dispuesto para el tránsito de vehículos". En este orden de ideas vemos que el Código Civil aporta algo de luz a la cuestión al establecer en su Libro Cuarto, Título I, Capítulo II "De los bienes en relación a las personas a quienes pertenecen", artículo 1898 "Son bienes del dominio público del Estado: e) los caminos...". Nótese que se hace referencia al Estado en particular, el cual se diferencia de los municipios en base a otro artículo del mismo cuerpo legal, cual es el 1906 cuando expresa: "Los bienes que no pertenezcan al Estado ni a las Municipalidades, son bienes particulares...", con esto surge claramente una distinción entre bienes del Estado central y los pertenecientes a las Municipalidades, reconociéndose como de dominio público del Estado a los caminos. Estos a su vez, pueden ser cedidos a los municipios y de hecho así lo contempla la propia Constitución cuando establece la autonomía de aquellos en su artículo 156 y de la siguiente manera "A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio ...///...





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL  
JUICIO: "CONTRA ART. 12 DE LA LEY N°  
3966/2010" AÑO 2010 - N° 188

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

...//...nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes...". Así, se concluye con facilidad que todos los caminos son del Estado, que a fines de una distribución administrativa estos pasan a ser manejados por las reparticiones aunque agrega el texto constitucional "dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes", como evidente condicionante.

Lo que surge del análisis de la situación denunciada por los representantes de los municipios es que ellos reclaman una soberanía sobre el control de los caminos, específicamente rutas nacionales e internacionales, pero aparentemente desconocen que es el Estado paraguayo el que detenta la potestad absoluta sobre ellos y que por una cuestión de administración los "cede", circunstancia que perfectamente puede variar en base a las disposiciones constitucionales y legales señaladas. Esto último, a su vez presenta otra situación adversa a los accionantes. Como señala el texto constitucional, art. 156, establece que a fines de la efectiva distribución territorial, se exigirá una doble conformación jurídica para ello, la constitucional y la legal.

Anteriormente ante la vigencia de la Ley N° 1.294/87 el Art. 241 establecía "Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las rutas nacionales y los caminos departamentales en las partes que crucen zonas urbanas de municipios". Cabe señalar que la disposición transcrita planteaba el problema de las atribuciones de control sobre rutas internacionales, situación ante la que no había solución y no pudiendo mantenerse en tal estado es el propio gobierno central quien por medio de sus organismos la ejercía, situación que luego deriva tácticamente en un colisionamiento entre instituciones (central y municipal) ante la falta de delimitación de rutas nacionales e internacionales. Extremo este que en síntesis planteaba más un problema que una solución en base al texto trasuntado. Por otro lado, en cuanto al aspecto formal de la cuestión se concluye que ante la entrada en vigencia de la nueva ley orgánica esta disposición ha sido derogada y con ello el problema mencionado, ello como consecuencia obvia del ejercicio del Estado central de su derecho sobre los caminos, tal y como se ha señalado en líneas anteriores. Disponiendo en consecuencia, el control sobre algunos de ellos -rutas nacionales e internacionales- a cargo del Gobierno Central y reservando el resto de los caminos o vías a los Municipios.

Surge de las constancias y manifestaciones de los accionantes que si bien se debe reconocer las características con las que dota la propia Constitución a los Municipios, no puede entenderse bajo ningún punto de vista que ellos se encuentran en igualdad de condiciones con el Estado central hasta el punto de debatir cuestiones como la presente. Mientras este último encuentra su conformación y contenido mucho más amplio en los términos de los artículos 1 y 3 de la Constitución de donde se desprenden los conceptos de Estado mismo, su forma de gobierno, poder

Abog. Héctor Polanco Ezequiel Díaz  
Secretario

Luis María Benítez Riera  
Ministro

Dr. ANTONIO YRETES  
Ministro

SINDULFO BLANCO  
Ministro

público y todo bajo el requisito de la doble concordancia de la ley con la Constitución, los municipios en cambio al contemplar el contenido del artículo 166, detentan la calificación de gobierno local, figura de atribuciones como funciones atenuadas frente a las del Estado mismo. -----

Como se desprende tanto del análisis de los textos constitucionales como de los legales con cuales concuerdan dando así cumplimiento al artículo 156 de la Constitución, corresponde entender que siendo el Estado paraguayo el señor de su territorio, el Gobierno Central como administrador del mismo y dentro de sus atribuciones dispone de aquel en la forma que lo entienda conveniente a la funcionalidad del aparato estatal y con ello a la sociedad misma. -----

En la interpretación realizada y viendo que precisamente es por medio de las leyes, emergentes del Congreso Nacional, el cual conforma el Estado; que se realiza el ejercicio efectivo de las atribuciones del Gobierno Central corresponde apuntar ciertas circunstancias. Así, respecto de las limitaciones que tiene el Congreso las cuales denuncian como obviadas por sus integrantes al momento de sancionar la nueva ley municipal, cabe recordar que el artículo 202 de la Constitución establece: "*De los Deberes y Atribuciones. Son deberes y atribuciones del Congreso: 3) establecer la división política del territorio de la República así como la organización regional, departamental y municipal*". Con esto se apuntala aun mas la perspectiva del presente juicio, ya que en realidad lo que realiza el *in fine* del artículo atacado es una disposición organizativa tanto regional, como departamental y municipal, ello teniendo en cuenta que hace referencia a rutas nacionales e internacionales las cuales traspasan a las divisiones mencionadas. Todo esto nuevamente en ejercicio de sus funciones como parte del Estado central. El efecto inmediato de la vigencia del párrafo en cuestión es la solución a la problemática respecto de la autoridad competente sobre las rutas, siendo que desde antaño -y esto de público conocimiento- existe una marcada incertidumbre sobre este punto debatiéndose el tema entre la potestad que detenta el Estado central sobre el territorio nacional pero a la vez el reconocimiento de la jurisdicción municipal, lo que planteaba un problema meramente de hecho ante la evidente ausencia de una disposición clara que delimitara los alcances y que finalmente hoy se subsana por medio de la propia ley municipal. Es sobre esto que han resuelto los miembros del Congreso y no como lo entienden los accionantes, esto es, sobre reglamentación del tránsito, lo cual podría entenderse como una consecuencia de la acción principal la que, recalamos, es la delimitación de soberanía territorial *intrafrontera*. -----

Finalmente en cuanto a la supuesta violación del artículo 168 de la Constitución cuando establece en su numeral 8 la reglamentación y fiscalización del tránsito y otros como atribución de las municipalidades, nos remitimos a las consideraciones que anteceden. Para ejercer ese control, los municipios precisan de jurisdicción territorial tal y como lo señala el acápite del artículo mencionado, con la nueva normativa municipal esa jurisdicción es ejercida por el Estado central en ejercicio de su soberanía territorial en todo el país así como se señala en los textos anteriores, al *reclamar* esa soberanía, los municipios pierden jurisdicción y por ende no puede hablarse conculcación ya que no se trata de la intromisión de otro ente en su jurisdicción, sino el traspaso mismo de ésta sobre rutas tanto nacionales como internacionales al Estado central. -----



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL  
JUICIO: "CONTRA ART. 12 DE LA LEY N°  
3966/2010" AÑO 2010 - N° 188

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Y sobre lo dicho cabe agregar igualmente que es errónea la interpretación que realizan los accionantes respecto del texto constitucional correspondiente al artículo 168 numeral 8 ya que el mismo establece la autoridad de los municipios en lo que hace a la reglamentación y la fiscalización del tránsito, del transporte público y la de otras materias relativas a la circulación de vehículos, mas no otorga a los mismos atribución territorial específica, lo cual queda en el campo de acción legal. Muestra de ello es el anterior ordenamiento orgánico hoy modificado el cual expresaba en su art. 241 ya transcripto aquella delimitación sobre "rutas nacionales y los caminos departamentales" (sic). Vale decir, existió un reconocimiento por parte de los municipios de las potestades "legales" sobre la reglamentación de los caminos, prueba de ello es que la anterior ley nunca fue protestada por aquellos. Pues bien, es esa misma potestad legal -reconocida y respetada por los municipios anteriormente- emergente de la soberanía del Estado paraguayo y ejercida por medio del Congreso Nacional la que hoy determina los nuevos límites municipales en lo que hace al control de rutas nacionales e internacionales.

No resulta menos importante señalar una verdad que debe ser reconocida por los accionantes y a su vez obviada en atención a los fundamentos expuestos en sus pretensiones. Lo que realiza la nueva ley orgánica municipal no puede entenderse bajo ningún punto de vista como una afrenta a disposiciones constitucionales, en particular al artículo 168 el cual se denuncia como violentado, ello en base a que la disposición otorga atribuciones de control y fiscalización, en otras palabras, señala "quienes" y "qué" pueden hacer, mas no delimita el "donde" lo cual queda a disposición de una reglamentación legal. Así, por medio de la nueva ley se perfecciona esa reglamentación poniendo punto final a una reiterada e insostenible disputa de potestades entre el poder central y los entes descentralizados. La nueva reglamentación continúa respetando las atribuciones fiscalizadoras constitucionales de los municipios mas en adelante aquella se limitará a caminos que podríamos llamar internos, correspondiendo en consecuencia los externos al Gobierno central. En la contrastación de esta situación con el texto constitucional claramente podemos afirmar que no existe conculcación alguna.

Así, en base a las consideraciones realizadas precedentemente, en atención a las disposiciones legales transcriptas, mencionadas y estudiadas, y visto el parecer del Ministerio Público, considero que la disposición atacada no reviste vicio alguno de inconstitucionalidad sino el puro ejercicio de las potestades del Estado Paraguayo, en consecuencia, considero que la presente acción no puede prosperar. Es mi voto.

A su turno el Doctor BLANCO dijo: Comparto la antecedente opinión del distinguido colega Antonio Fretes con la siguiente aclaración:

Luis María Benítez Riera  
Ministro

SINDULFO BLANCO  
Ministro

Abog. Héctor Faldán Brocher Díaz  
Secretario

El inc. B del art. 3º, en el último párrafo consagra una norma de carácter programática y no operativa, al decir finalmente: "...en los tramos de rutas nacionales e internacionales que atraviesen un municipio, estas facultades serán ejercidas por la autoridad establecida para el efecto por el gobierno central". Significa esto, que el ejercicio de contralor o policiamiento de segmentos de rutas nacionales que atraviesan municipios corresponderá fijarla en un reglamento del Poder Ejecutivo - "Gobierno nacional"- entidad que en tren de especulaciones, podría ser el mismo municipio u otro que el Poder central designe, norma reglamentaria que en autos no se visualiza ni se ha citado.-----

Por lo tanto, yendo, aún mas lejos se puede decir que la pretendida tacha de inconstitucionalidad, articulada en autos, aparece, notoriamente extemporánea. -----

Por lo demás, el artículo 3º de la Constitución Nacional articula la estructura política y jurídica del Estado y por lo tanto, no existe argumento jurídico que posibilite sustentar alguna suerte de autonomía absoluta del municipalismo, dado que, la misma Carta Magna autoriza, merced a procedimientos reglados, previstos en ella y en normas complementarias, la intervención de los municipios y gobernaciones, incluso, con facultades de remoción de sus autoridades. -----

Por lo expuesto también, se entiende, por qué los municipios carecen de la potestad de emitir leyes creadoras, modificatorias o derogatorias en todo lo concerniente a tributos, facultad o potestad constitucionalmente asignada, con carácter exclusivo y excluyente al Parlamento y Poder Ejecutivo de la República. Es mi voto

A su turno el Doctor **BENITEZ RIERA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.-----

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

Ante mí:   
Luis María Benítez Riera  
Ministro

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
SINDULFO BLANCO  
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 253

Asunción, 23 de Abril de 2012

VISTO: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**SALA CONSTITUCIONAL**  
**RESUELVE:**

**NO HACER LUGAR**, a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Javier Pirovano, en nombre y representación de la Municipalidad de Ypacarai y la Municipalidad de Aregua, la Abogada Amanda González Del Puerto de Pirovano, en nombre y representación...//...





**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "CONTRA ART. 12 DE LA LEY N° 3966/2010" AÑO 2010 - N° 188**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

...///... de la Municipalidad de Caapucú y la Municipalidad de Yaguarón y la Abogada Basíliza Vázquez en nombre y representación de la Municipalidad de Nemby, contra el art. 12 inc. 3, apartado b) de la Ley N° 3966/10.

**ANOTAR, registrar y notificar**

Ante mí:

Luis María Benítez Riera  
Ministro

Dr. ANTONIO BRETES  
Ministro

SINDULFO BLANCO  
Ministro

Abog. Héctor Fabián Barover Díaz  
Secretario

