CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO C/ LA LEY N° 5552/2016, CONTRA ART. 12, NUMERAL 3, INCISO B) DE LA LEY N° 3966/2010 "ORGANICA MUNICIPAL" Y EL ART. 7 DE LA LEY 5016/2014.-

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 27-11-2024

ACUERDO Y SENTENCIA N° Mil ciento cuarenta y uno

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinticinco días del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **GUSTAVO E. SANTANDER DANS, CESAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS y VÍCTOR RÍOS OJEDA** bajo la presidencia del primero de los nombrados. Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO C/ LA LEY N° 5552/2016, CONTRA ART. 12, NUMERAL 3, INCISO B) DE LA LEY N° 3966/2010 "ORGANICA MUNICIPAL" Y EL ART. 7 DE LA LEY 5016/2014,** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abg. José Macedo, en representación de la Municipalidad de San Lorenzo.----------

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

C U E S T I O N:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?.----------

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **SANTANDER DANS, DIESEL JUNGHANNS y RÍOS OJEDA.**----------

A LA CUESTIÓN PLANTEADA EL MINISTRO SANTANDER DANS DIJO: El Abogado José David Macedo, en representación de la Municipalidad de San Lorenzo, promueve Acción Inconstitucionalidad contra la Ley N° 5552/2016, por la cual "Clasifica y Categoriza Tas Rutas Nacionales, Departamentales y Vecinales"; contra el artículo 12, numeral 3, inc. b) de la Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal"; y contra el artículo 7 de la Ley N° 5016/2014, alegando que las citadas disposiciones vulneran derechos consagrados en la Constitución Nacional.----------

El accionante señala que las disposiciones impugnadas afectan a su autonomía política, normativa y administrativa porque disponen que las rutas nacionales, rutas departamentales y caminos vecinales son de jurisdicción del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), lo cual, en el decir del accionante, cercena las atribuciones municipales en materia de tránsito sobre las rutas que se encuentran y forman parte del territorio de la ciudad.----------

Abog. [illegible] Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Señala, asimismo, que la Ley "Nacional de Tránsito y Seguridad N° 5016/14 que, en su artículo 7° dispone: *"Autoridades de Fiscalización En el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, los agentes de la Patrulla Caminera, así como los de las Municipalidades de la República, serán los encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y la reglamentación nacional o municipal que derive de ella. Los agentes de tránsito de las Municipalidades aplicarán la presente ley dentro del ejido o zona urbana de sus respectivas jurisdicciones. La competencia en las rutas nacionales y departamentales, así como en los ramales y caminos vecinales que atraviesen los municipios, corresponderá a la Patrulla Caminera salvo que mediare un Convenio de Delegación de Competencias, suscripto conforme al Articulo 16 de Ley 3966/10 "ORGANICA MUNICIPAL u otra que lo autorice expresamente"*, también vulnera la Constitución Nacional porque pretende reglamentar a través de un convenio una cuestión consagrada en la Constitución Nacional que no condice con una buena aplicación de la Ley. En dicho sentido, el accionante manifiesta que es inconstitucional pretender desconocer la situación planteada y cambiar la disposición constitucional por medio de leyes inferiores, como se pretende con la aplicación de la Ley N° 5552/2016, el artículo 12 numeral 3, inc. b) de la Ley Orgánica Municipal 3966/2010 y la Ley N° 5016/14 "Nacional de Tránsito y Seguridad". Sostiene que las disposiciones hoy recurridas de inconstitucionalidad colisionan contra los derechos consagrados de "Autonomía y de Atribuciones Municipales, claramente resguardados por nuestro ordenamiento constitucional (arts. 166 y 168), por lo que corresponde su inaplicabilidad.- Es lo que entre otros conceptos señala el accionante.----------

Primeramente, es necesario señalar que esta Sala Constitucional ya se ha pronunciado en relación con la Acción de Inconstitucionalidad promovida en el año 2010, por la Municipalidad de San Lorenzo contra el artículo 12, inc. 3, apartado b) de la Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal" (Exp. N° 1446-Año 2010), por lo que resulta ocioso pronunciarse nuevamente sobre una cuestión que se haya resuelta por la Corte Suprema de Justicia, según el Acuerdo y Sentencia N° 510 de fecha 30 de mayo del año 2013.----------

Ahora bien, respecto de la acción promovida contra el artículo 7 de la Ley N° 5016/14 y contra la Ley N° 5552/16 por la cual "Clasifica y Categoriza las Rutas Nacionales, Departamentales y Vecinales, es necesario realizar algunas puntualizaciones.----------

A fin de arribar a una solución de la problemática planteada, es necesario determinar si las rutas nacionales, las rutas departamentales y los caminos vecinales, en los términos que define el art. 2 de la Ley N° 5552/16, conforman el ejido municipal: esto es, si, en puridad, estos se hallan dentro de su jurisdicción.----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
RECIBIDO
ESTADÍSTICA CIVIL
27-11-2024

En este orden de ideas, el Código Civil aporta algo de luz a la cuestión al establecer en su artículo 1898. *"Son bienes del dominio público del Estado: ... e) los caminos..."*. Nótese que esta disposición hace referencia al Estado en particular que se diferencia de las Municipalidades, atendiendo a que el artículo 1906 del mismo cuerpo legal expresa: *"Los bienes que no pertenezcan al Estado ni a las Municipalidades, son bienes particulares..."*.----------

De la interpretación conjunta de ambas normas surge claramente una distinción entre los bienes del Estado 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 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"*.----------

Lo que surge del análisis de la situación denunciada por el representante de la Municipalidad de San Lorenzo es que se cuestiona una soberanía sobre el control de los caminos, específicamente, las rutas nacionales, las rutas departamentales y los caminos vecinales que pasan por el territorio municipal. Empero, dicho representante aparentemente desconoce que el Estado Paraguayo detenta la potestad absoluta sobre ellos, como consecuencia obvia del ejercicio del Estado de su derecho sobre los caminos, y que por una cuestión de administración los "cede", circunstancia que perfectamente puede variar en base a las disposiciones constitucionales y legales señaladas.----------

Surge de las constancias y manifestaciones del accionante que, si bien se debe reconocer las características con las que la propia Constitución dota a los Municipios, no puede entenderse bajo ningún punto de vista que ellos se encuentran en igualdad de condiciones con el Estado hasta el punto de debatir cuestiones como la presente. En efecto, mientras el Estado 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 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 art. 166, detentan la calificación de gobierno local, figura de atribuciones como funciones atenuadas frente a las del Estado.---------

Abog. Julio C. Rubín Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Como se desprende tanto del análisis de los textos constitucionales como de los legales con los cuales concuerdan, 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 sociedad misma.----------

En la interpretación realizada y respecto del Congreso Nacional, cabe apuntar que el art. 202 de la Constitución Nacional 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 aún más la perspectiva del presente juicio, ya que en realidad lo que realizan las disposiciones impugnadas es una disposición organizativa tanto regional, como departamental y municipal, ello teniendo en cuenta que hacen referencia a las rutas nacionales, rutas departamentales, caminos vecinales y vías municipales. Todo esto en ejercicio de sus funciones como parte del Estado.----------

En cuanto a la supuesta violación del art. 168 de la Constitución Nacional que, en su artículo 8 establece la reglamentación y fiscalización del tránsito y otros dentro de la jurisdicción territorial como atribución de las municipalidades, corresponde remitirse a las consideraciones precedentes. Y se agrega que para el ejercicio de ese control, los municipios precisan de la jurisdicción territorial, tal y como lo señala el acápite del artículo mencionado; con la Ley N° 5552/16 la jurisdicción sobre las rutas nacionales, departamentales y caminos vecinales es ejercida por el Estado en el ejercicio de su soberanía territorial en todo el país; al reclamar el Estado esa soberanía, los municipios pierden jurisdicción y, por ende, no puede hablarse de una conculcación con motivo de la Ley N° 5016/14 que, en su artículo 7, establece que la competencia en las rutas nacionales y departamentales, así como en los ramales y caminos vecinales que atraviesen los municipios, corresponderá a la Patrulla Caminera, ya que no se trata de la intromisión de otro ente en su jurisdicción, sino el traspaso mismo de ésta al Estado central.----------

Y sobre lo dicho cabe agregar igualmente que es errónea la interpretación que realiza el accionante respecto del texto constitucional correspondiente al art. 168 numeral 8, ya que el mismo establece la autoridad de los municipios en lo que hace a la reglamentación y fiscalización del tránsito, del transporte público y la de otras materias relativas a la circulación de vehículos, pero no otorga a los mismos atribución territorial específica, lo cual queda en el campo de la acción legislativa.----------

En este sentido, la Ley N° 5552/16 no puede entenderse bajo ningún punto de vista como una afrenta a las disposiciones constitucionales, en particular a la del art. 168, porque esta disposición constitucional otorga atribuciones de control y

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
RECIBIDO
ESTADÍSTICA CIVIL
27-11-2024
Manuel López Franco
Asistente

fiscalización, en otras palabras, señala "quiénes" y "qué" pueden hacer, mas no delimita el "dónde", lo cual queda a disposición de una reglamentación legal.----------

Se desprende, por ende, que la mencionada ley continúa respetando las atribuciones fiscalizadoras constitucionales de los municipios, mas aquellas están limitadas a las vías municipales que, según el art. 2 de la ley mencionada, son las que se encuentran comprendidas dentro del ejido urbano, salvo las fracciones de Rutas Nacionales y Rutas Departamentales que atraviesan dicho ejido, que serán jurisdicción del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Se puede decir, por lo tanto, que en la contrastación de esta situación con el texto constitucional no existe conculcación alguna.----------

De lo expuesto surge claramente que no se puede afirmar que la reglamentación, fiscalización del tránsito del transporte público, circulación de vehículos por las rutas nacionales, departamentales y caminos vecinales que componen la Red Vial, por intermedio el Poder Central delegando el ejercicio al órgano autorizado, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (M.O.P.C.), constituya una intromisión no autorizada del Poder Ejecutivo como equivocadamente expresa el accionante. Esta facultad del Gobierno Central de reglamentar el uso y tránsito de las rutas y caminos, como se ha señalado con anterioridad, proviene del ejercicio de la facultad de soberanía establecida en la Constitución, artículos 1, 2, y 3; y el artículo 168, inc. 9) de la C.N. expresa: *"Serán atribuciones de las municipalidades en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley...las demás atribuciones que fijen esta Constitución y la ley"*. De esta última disposición constitucional surge que la Constitución permite la reglamentación del artículo 168 de la Carta Magna, consecuentemente, La Ley N° 5016/14 "Nacional de Tránsito y Seguridad Social" y La Ley 5552/16 por "La cual Clasifica y Categoriza Las Rutas Nacionales Departamentales y Vecinales, armonizan correctamente con las disposiciones de los artículos 166 y 168 de la Constitución Nacional; asimismo no se observan rastros de colisión con las mencionadas disposiciones constitucionales.------

Las leyes alegadas de inconstitucionales no lesionan la autonomía política, administrativa, así como su autarquía municipal, pues nada obsta para elaborar y aplicar programas de bienestar y de progreso del municipio, así como la libre administración, como también para establecer normas internas para facilitar el normal desenvolvimiento de sus funciones y externa para regular las relaciones del municipio con sus habitantes y con otras personas relacionadas con la Municipalidad, lo mismo puede decirse con su autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos desde cualquier perspectiva que se la observe y estudie; no aparece indicios de que las Leyes

Abog. Julio C. Jarún Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

alegadas de inconstitucionales puedan lesionar derechos y preceptos establecidos en la Constitución.----------

Por todo lo relacionado, visto el parecer de la Fiscalía General del Estado, voto por no hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad promovida contra la Ley N° 5552/16 "Que Clasifica y Categoriza Las Rutas Nacionales, Departamentales y Vecinales"; contra el art. 7 de la Ley 5016/14 "Nacional de Tránsito y Seguridad Social". ES MI VOTO.----------

A SUS TURNOS los Ministros CESAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS y VÍCTOR RÍOS OJEDA, manifiestan compartir el voto expuesto por el Ministro GUSTAVO E. SANTANDER DANS, por los mismos argumentos.----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. [illegible]ón Martínez
Secretario

ACUERDO Y SENTENCIA N°.....1141.....

Asunción, 25 de noviembre de 2.024.-

VISTO: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la.----------

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA CONSTITUCIONAL

R E S U E L V E:

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abg. José Macedo en nombre y representación de la Municipalidad de San Lorenzo c/ la Ley n° 5552/2016; contra art. 12, numeral 3, inciso b) de la Ley n° 3966/2010 "ORGANICA MUNICIPAL" y el art. 7 de la ley 5016/2014, conforme a los argumentos expuestos en el exordio de la presente resolución.----------

ANOTAR, registrar y notificar.----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí: Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. [illegible]ón Martínez
Secretario