

LEY N° 1294/87 “ORGÁNICA MUNICIPAL”

CONCORDADA Y COMENTADA

Dr. Carlos E. Levi B.

TITULO PRIMERO DEL MUNICIPIO

CAPITULO I Del Municipio

Sección Primera Del Municipio en General

Art. 1. El Municipio es la comunidad de vecinos con gobierno propio, que tiene por objeto promover el desarrollo de los intereses locales, cuyo territorio coincide con el del distrito y se divide en zonas urbanas, suburbanas y, rural.

Concordancias: Art. 6 de esta Ley y Artículo 166 de la C.N.

El presente artículo define el municipio y que sirviera de base a lo establecido en nuestra Carta Magna.

Art. 2. Son vecinos o habitantes de un Municipio los ciudadanos y extranjeros que tengan su domicilio real en él.

Concordancia: Artículos 52 y 58 del C.C.

Nuestra legislación de fondo establece que el domicilio real es aquel donde vivimos o poseemos nuestro negocio. Podemos mudarnos libremente dentro de nuestro territorio y por ello, también nuestro domicilio real, como bien lo dice la última parte del artículo 58 del C.C.

Sección Segunda

De la creación, fusión, supresión y anexión de los Municipios

Art. 3. La creación de un Municipio podrá ser dispuesta por ley, siempre que se reúnan los siguientes requisitos:

- a) Una población mínima de cinco mil habitantes.
- b) Un territorio delimitado preferentemente por límites naturales;
- c) Una capacidad económica-financiera suficiente para sufragar los gastos de funcionamiento de su gobierno, administración y de prestación de servicios públicos esenciales de carácter municipal;
- d) Que la creación no afecte el normal desenvolvimiento de los municipios vecinos; y,
- e) Que hayan funcionado regularmente en el lugar, Juntas Comunales de Vecinos o Comisiones de Fomento Urbano.

Si hubiere una petición de vecinos, ella debe ser expresa y formal, y firmada por el diez por ciento, por lo menos, de la población a que se refiere el inc. a).

En casos excepcionales, no se tendrá en cuenta lo dispuesto por el inciso a) de este artículo; y los límites a que hace mención el inciso b) podrán ser establecidos técnicamente de manera precisa e inconfundible.

Al crearse un Municipio, la ley no cambiará el nombre toponímico, salvo que concurren circunstancias excepcionales.

Concordancias: art. 4 de esta ley; arts. 159 y 222 (inc. 1) de la C.N.

El artículo enumera las condiciones que debe reunir el proyecto de ley de creación, fusión o modificación del municipio. Son elementos esenciales, fundamentales. El proyecto tiene entrada en la Cámara de Diputados (disposición constitucional) que, antes de proceder a su consideración, analiza si el mismo reúne los requisitos exigidos en la Ley. Si alguno de ellos faltase, el proyecto puede ser rechazado por carecer del formalismo legal preestablecido.

El funcionamiento, la efectividad en la prestación de los servicios públicos establecidos por esta Ley, deben ser solventados por la ciudadanía a través del pago de los impuestos y tasas.

El individuo, la ciudadanía, debe contar con el territorio idóneo para desarrollar sus actividades comerciales, profesionales. Debe obtener de su trabajo el sustento para su familia y para la comunidad. El esfuerzo de los habitantes del municipio genera el dinero para la vida institucional del municipio que la reinvierte en obras comunales. Sin esta relación, el funcionamiento, el crecimiento de la institución, es imposible.

Art. 4. La ley podrá disponer igualmente:

- a) La fusión de dos o más Municipios para constituir uno solo, cuando dicha medida sirva para atender con mayor eficacia la administración y prestación de los servicios municipales;
- b) La supresión de un Municipio, cuando éste dejara de reunir los requisitos establecidos en los incisos a) y c) del artículo 3, en cuyo caso su territorio será anexado al o los Municipios colindantes; y
- c) La anexión de parte del territorio de un Municipio a otro, cuando las circunstancias sociales, económicas y de prestación de mejor servicio, así lo aconsejaren.

Concordancia: artículo 3 de esta Ley y Artículo 159 de la C.N.

El inciso a) nos habla de una causal económica. La fusión responde a una mala administración que conlleva incumplimiento del deber social y comunitario por parte de la Institución.

Sin embargo, esto no es tan sencillo como se plantea en las letras. La municipalidad es netamente recaudadora y productora de servicios públicos en proporción a su capacidad económica. Esto se expresa proporcionalmente en: existencia de dinero=prestación del servicio. La falta de la disponibilidad puede ser causada por mal manejo de la recaudación o falta de recaudación.

El inciso b) se refiere a la desaparición de uno de los elementos esenciales establecidos en el artículo anterior, con lo cual, se reafirma mi posición de que dichas exigencias legales son elementos formales.

El inciso c) también es de índole económico, pero no tan influyente como en el inciso a). Puede darse el caso de la migración masiva de individuos a otra región en busca de mejores condiciones de vida, lo que significa una merma en los ingresos municipales.

Art. 5. Si la ley de creación, fusión o supresión del Municipio o la de anexión del territorio de un Municipio a otro, lesione intereses legítimos de personas, comunidades o instituciones, se deberá establecer la debida compensación.

Se establece una indemnización para aquel perjudicado siguiéndose los pasos establecidos para las expropiaciones, debiendo recalcarse que ella debe ser dispuesta por ley, previo pago de lo adeudado. El valor de la indemnización puede ser fijado de común acuerdo entre las partes o por medio de una decisión judicial, en caso de no arribar a una avenencia en el primer caso.

CAPITULO II

De La Municipalidad

Art. 6. Habrá una Municipalidad en cada uno de los Municipios en que se divide el territorio de la República, cuyo asiento será el pueblo o ciudad que se determine en la ley de creación.-

Concordancias: artículos 1 y 7 de esta Ley. Arts. 1, 156, 202 (num. 3), 222 (num. 1) de la C.N.

La Constitución Nacional establece la nueva división política de nuestro territorio. Ella es: GOBERNACIONES Y MUNICIPIOS, respondiendo al principio constitucional de DESCENTRALIZACIÓN, establecido en su artículo 1 con los siguientes términos: *“La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes”.*

NOCIÓN DE CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN

El Estado como sujeto de derecho, al realizar la función administrativa puede hacerlo en forma centralizada o descentralizada. Las nociones de centralización, descentralización y desconcentración tienen un origen común que se sitúa en el plano de la organización del Estado. Ellas se inspiran a la vez en consideraciones políticas relativas a la independencia de las colectividades internas y a necesidades técnicas que parecen impedir que un solo órgano pueda tomar por sí todas las decisiones que requiere la existencia de la comunidad.

Para la satisfacción del interés general, el Estado puede actuar en forma centralizada. En este supuesto, las facultades de decisión están otorgadas a los órganos superiores de la Administración. Se dice, entonces, que hay centralización administrativa cuando la atención de los fines del Estado es directamente realizada por el ente o entes centrales. La centralización implica reunir todas las atribuciones en el ente central, lo que trae apareada la subordinación jerárquica entre los distintos órganos de este ente. En este sentido se ha dicho que la centralización es un ordenamiento jerarquizado.

La descentralización corresponde a un modo de administración en el cual se reconoce a los entes descentralizados una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y un poder de decisión que corresponde a los órganos del ente. Centralizar, entonces, significa reunir todas las atribuciones en un ente supremo central y descentraliza implica transferir a los entes descentralizados la personalidad jurídica, una parte de las atribuciones que corresponden al ente central, creándose un nuevo ente independiente de aquel.

Hay dos tipos básicos de descentralización: descentralización territorial o regional y la descentralización institucional o por servicios.

La descentralización territorial supone una base geográfica en la cual el ente desarrolla su actividad. Es el caso de los municipios en nuestro país. En la Argentina, son las comunas provinciales.

La descentralización institucional o por servicios, en nuestro país, no se presenta. La verdadera y efectiva descentralización que pregonaba nuestra Constitución no se vive.

Art. 7. Las Municipalidades son personas jurídicas con potestad de ejercer el gobierno municipal en todo el territorio del Municipio, conforme a las disposiciones de esta ley.

Concordancias: artículos 8, 9, 11, 235 (primera parte) de esta Ley; artículos 91 y 96 del C.C. Artículo 166 de la C.N.

El C.C. concede la calidad de persona jurídica a los municipios (artículo 91) y, como consecuencia de esto, los otorga *“la misma capacidad de derecho que las personas físicas para adquirir bienes o contraer obligaciones, por intermedio de los órganos establecidos en sus estatutos”* (artículo 96). La última parte de este artículo hace referencia a las autoridades municipales: Intendente y Junta Municipal.

Por estas disposiciones de fondo, los municipios pueden actuar en la dualidad de personas de acuerdo a las reglas del Derecho Administrativo. No se separan de este cuando actúan en el ámbito comercial sino muy por el contrario, es está quién determina el momento de la aplicación de la legislación civil y comercial.

Art. 8. Corresponde a la Municipalidad la representación del Municipio, la disposición y administración de sus bienes e ingresos, la prestación de los servicios públicos en general y toda otra función que se derive de su objeto.

Concordancias: artículos 9, 11, 22, 58 de esta misma Ley.

El municipio es una persona abstracta semejante al Estado. La Municipalidad es el órgano que representa al municipio. Es el que por medio de sus autoridades ejecuta y cumple con las obligaciones legales. En la práctica, ambas denominaciones se utilizan indistintamente para señalar al gobierno local.

El municipio es una persona de Derecho Público desde el punto de vista jurídico. Está formada por un grupo de individuos, llamados vecinos, que viven en

un determinado territorio, administrando sus propios bienes e intereses a través de autoridades elegidas por ellos mismos.

La municipalidad es una persona jurídica del Derecho Civil no descentralizada sujeto a las disposiciones de nuestra normativa de fondo con limitaciones en su capacidad al depender del Estado Central en cuestiones económicas, administrativas (Ley N° 1535/92 “De Administración Financiera del Estado, Ley N° 2051 “De Contrataciones Públicas y su Decreto Reglamentario) y de control (Ley N° 276/94 “Orgánica Funcional de la Contraloría General de la República).

Art. 9. La Municipalidad podrá adquirir derechos y contraer obligaciones y gozará de las ventajas y privilegios que las leyes reconozcan a favor del Estado, en relación a los tributos y bienes, contratos y demás actos jurídicos que celebre con otras personas jurídicas o naturales.

Concordancias: artículos 7, 8, 11, 22, 143 de esta Ley. Artículo 96 C.C.

En lo referente al comentario, me remito a lo expresado en el artículo 7.

Art. 10. A los efectos de esta ley, las Municipalidades del país, a excepción de la de Asunción, serán agrupadas según sean los montos de los respectivos Presupuesto Generales de Gastos y Cálculos de Recursos anuales, como sigue:

MUNICIPALIDADES	MONTOS PRESUPUESTADOS
PRIMER GRUPO:	Superiores al cincuenta por ciento del promedio anual del total de los montos presupuestarios correspondientes a las Municipalidades de las capitales departamentales.
SEGUNDO GRUPO:	Inferiores al cincuenta por ciento del promedio mencionado en el punto anterior, hasta el doce por ciento del mismo promedio.
TERCER GRUPO:	Inferiores al doce por ciento del promedio mencionado en el punto anterior, hasta el tres por ciento del mismo promedio.

CUARTO GRUPO:

Inferiores al mínimo establecido para el Tercer Grupo.

La determinación del Grupo a que corresponden las Municipalidades conforme a lo dispuesto en este artículo, será establecida por Decreto del Poder Ejecutivo, debiendo revisarse esta clasificación para cada elección municipal.

Concordancias: Artículos: 26 (inc. b y c); 30 de esta Ley. Artículo 171 de la C.N.

La presente norma establece la categoría de las municipalidades del país. Asunción por ser la Capital de la República, el centro del poder político, económico y lugar donde se desarrolla un elevado porcentaje de la actividad comercial no está afectada por el artículo. Su condición de municipio no ingresa en ninguno de los grupos

Las municipalidades del interior se agrupan atendiendo a su presupuesto general de gastos y al cálculo de sus recursos naturales. El primer grupo debe superar el 50 % de estos; el segundo está comprendido en la franja del 12% hasta el 50%; el tercero se ubica entre el 3% al 12% y el cuarto, cuando aquellos no superan el 3%. La clasificación de los municipios se establece por decreto del Poder Ejecutivo.

Una consecuencia directa de esta clasificación basada en el dinero, es el hecho del régimen tributario al cual están sujetos los gobiernos locales. Para el municipio de Asunción rige la Ley N° 881. Para todos los municipios del interior, la Ley N° 620. En esta distinción, solamente se encuentran dos grupos: Asunción y las municipalidades del interior del Paraguay. Dichas normas tributarias están sustentadas en la Ley N° 125/91 y su ley modificatoria Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal".

Otro efecto de esta clasificación es la fijación del sueldo y a las dietas de los concejales. El Intendente y los Concejales asuncenos perciben igual que sueldo que el Contralor General de la República y una dieta semejante al de los Legisladores nacionales, respectivamente.

Las autoridades municipales del interior, sus emolumentos están en relación directa a lo regido en el artículo 30 de esta Ley.

CAPITULO III

De la autonomía municipal

Art. 11. Las Municipalidades son autónomas en el orden político, jurídico, económico y administrativo. Dicha autonomía será ejercida en los términos consagrados por la Constitución Nacional y esta ley.

Concordancias: Artículos 8, 9, 22, 235 de esta Ley

El profesor Salvador Villagra Maffiodo, en 1981, cuando publicaba su libro **“Principios de Derecho Administrativo”** obra básica de nuestra normativa administrativa, afirmaba: *“La técnica jurídica para asegurar la autonomía municipal es consagrarla en la Constitución, de modo que ella adquiera la primacía de todo precepto constitucional y no pueda ser alterada por las leyes reglamentarias”*, enfatizando a reglón siguiente: ***“Para que la autonomía sea completa y no pueda ser disminuida de ningún modo por la ley, la Constitución tendría que otorgar a los Municipios plena libertad para darse su propia Carta constitutiva”*** (la negrita es de esta autoría).

La recomendación del Profesor se plasmó en la Constitución Nacional de 1992, artículo 166, que define a los municipios como: *“...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”*, otorgando a los gobiernos locales los principios de autarquía y autonomía.

El Diccionario De Derecho Público (Administrativo – Constitucional – Fiscal) de **Emilio Fernández Vázquez**, Edit. Astrea, 1981, Buenos Aires – Argentina) define a la autonomía como *“la facultad inherente a algunos entes públicos de organizarse jurídicamente, de darse derecho propio, el cual no sólo es reconocido como tal por el Estado sino que, además, es adoptado por éste para integrar su propio sistema jurídico y declararlo obligatorio como sus propios reglamentos y leyes. Etimológicamente significa darse leyes a sí mismos (del grito autos: por sí mismo y monos: ley). Es un poder político y de ahí que el concepto es esencialmente político. Autonomía es característica de la persona jurídica pública política; autarquía es atributo de la persona administrativa”*.

Manuel Peña Villamil, en su obra **“Derecho Administrativo”**, Tomo III, Universidad Católica **“Nuestra Señora de la Asunción”**, Biblioteca de Estudios Paraguayos – Volumen 56, Asunción – 1997, cita la expresión de Guido Zanobini, sobre el alcance de la palabra autonomía: *“la autonomía es la facultad de dictarse sus propias leyes. Constituye la forma más amplia y avanzada de la descentralización pues abarca tanto la función administrativa como la capacidad de dictar, en todo o en parte, su propio ordenamiento mediante la expedición de normas jurídicas”*.

El autor paraguayo, por su parte, enfoca la definición de la autonomía desde el Derecho Administrativo diciendo: *“significa que los entes públicos puedan dictar normas jurídicas válidas tanto para los fines de su propia organización como con efecto para los administrados”, señalando que “las normas jurídicas precedentes de la autonomía tienen fuerza de leyes formales, pero nunca de leyes materiales”.*

Miguel S. Marienhoff, en su clásica obra: **“Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, Teoría General, Quinta edición actualizada, Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires – Argentina**, por su parte expresa: *“Autonomía significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella. Denota siempre un poder de legislación. De modo que autonomía es un concepto “político”, porque “político” es el poder de propia legislación”.*

Este autor, con relación a la **“entidad autárquica”** subraya: *“Es toda persona jurídica pública estatal que, con aptitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos. De ahí que los rasgos esenciales de tales entidades son: 1) constituyen una persona jurídica; 2) tratase de una persona jurídica “pública”; 3) es una persona jurídica pública “estatal”, vale decir, pertenece a los cuadros de la Administración Pública e integra los mismos; 4) realiza o cumple fines “públicos” que son fines propios del Estado; 5) su competencia o capacidad jurídica envuelve esencialmente la de “administrarse” a sí misma, conforme a la norma que le dio origen; 6) siempre es creada por el Estado.*

Cuando se habla de “entidad autárquica”, va sobreentendido que se trata de una persona “jurídica” pública y estatal.

La personalidad jurídica es lo que distingue a la entidad autárquica de los meros “organismos” administrativos.

*La **autarquía** implica “descentralización”, pero la inversa no es exacta: no toda descentralización aparece autarquía.*

*La **autarquía** traduce la idea de un ente dotado de “personalidad”, con facultades para administrarse a sí mismo de acuerdo con la norma de su creación.*

*En la **autarquía** desaparece la relación jerárquica del ente autárquico con el órgano central, relación que es reemplazada por el “control administrativo”.*

*En la **autarquía**, además de la respectiva descentralización funcional, existe descentralización subjetiva y orgánica.*

*Para que exista **autarquía** se requiere la concurrencia simultánea de tres elementos esenciales: 1) personalidad del ente; 2) patrocinio afectado para el cumplimiento de sus fines y, 3) fin público.*

No hay entidad autárquica cuyo origen de creación no dependa de un acto estatal, tampoco hay entidad autárquica cuyo funcionamiento o actuación esté exenta de “control administrativo”.

Finalmente el autor argentino expresa su posición sobre las municipalidades al considerarlas **autárquicas por no autónomas** siguiendo la corriente de Bielsa y Villegas Basavilbaso.

Atendiendo a las expresiones de los autores mencionados y a las definiciones de las palabras autonomía y autarquía, de las disposiciones constitucionales paraguayas, se debe considerar la situación real de nuestros municipios. Podemos considerar autónomo y autárquico a un municipio que está supeditado a control del Estado Central? ¿Dónde reside el principio constitucional de la “soberanía del pueblo” cuando elige a sus autoridades locales? ¿Cuál es el verdadero alcance de contralor que tiene la Junta Municipal? Si el valor de la propiedad es establecida por el Gobierno para fijar el impuesto inmobiliario de las tierras en todo nuestro territorio, ¿dónde está la tan mencionada autonomía económica?

Jurisprudencia

CSJ, Sala Constitucional. Asunción, Junio 18-998. **“Eduardo Martínez y otros c/ Municipalidad de Cnel. Oviedo”** (Ac. Y Sent. Nº 114).

Asunción 18 de junio de 1998.

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?

A la cuestión planteada, el doctor Sapena Brugada dijo: Se presentó ante esta Corte el abogado Oscar Escobar Toledo, en representación de la Municipalidad de Coronel Oviedo a solicitar la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del acuerdo y sentencia 17 de fecha 30 de diciembre de 1994, dictado por el Tribunal de Apelaciones, Segunda Sala de la Circunscripción Judicial de Caaguazú y San pedro.

1. La Municipalidad de Coronel Oviedo dictó la resolución 279/94. Por la misma se emplazó a los afectados por la construcción del mercado municipal Nº 1 de dicha ciudad, a desocupar sus lugares de trabajo y reubicarse en los asignados, hasta tanto se terminen las obras. Los vendedores peticionaron un amparo constitucional, obteniendo como medida cautelar la prohibición de innovar. El Juez de primera instancia dictó la S.D. 247 de fecha 14 de noviembre de 1994, que resolvió desestimar la acción de amparo constitucional por improcedente y en consecuencia ordenar el levantamiento de la medida cautelar decretada imponiendo las costas en el orden causado.

2. En segunda instancia, por el Acuerdo y Sentencia impugnado, se resolvió revocar con costas la sentencia apelada, y en consecuencia disponer que los accionantes continúen desenvolviéndose en sus respectivos lugares de trabajo.

3. Se presentó entonces ante esta Corte, el representante legal de la Municipalidad, alegando que el fallo de segunda instancia es violatorio del art. 166 de la Constitución Nacional, que consagra el principio de la autonomía municipal.

4. La acción debe prosperar; La Municipalidad en uso de las facultades propias de la autonomía que le reconoce la Constitución, dictó la resolución N° 279/94. Lo que la Constitución pretendió con el artículo constitucional es justamente permitir que los municipios puedan ejercer actos administrativos en beneficio de su comuna. En este caso concreto, tomar medidas para la mejora y construcciones del mercado de abasto. Corresponde por tanto, hacer lugar a esta acción. En relación a la autonomía municipal, esta Corte se ha expedido en el Acuerdo y Sentencia N° 540 del 20 de diciembre de 1996 y que en su parte pertinente dice: "Esta Corte en cuantas ocasiones se ha suscitado cualquier cuestión de orden municipal, ha sido consecuente con las expresas y concretas previsiones constitucionales, que garantizan la libre gestión de las comunas en materia de su competencia...". Otro fallo que hace alusión a esta soberanía del municipio se encuentra en el Acuerdo y Sentencia N° 400 del 5 de diciembre de 1995: "Que, a lo expresado cabría agregar que la gestión de los municipios, como organismos fundamentales de la democracia y gobierno local, debe ser fortalecida antes que limitada, por obra de privación de legítimos recursos, sin los cuales se limitan seriamente sus posibilidades de éxito". Por tanto, sobre la base de lo precedentemente expuesto, y en consideración con el dictamen del Fiscal General del Estado, voto por hacer lugar a esta acción. Costas a la perdedora.

A su turno, los doctores Paciello Candia y Lezcano Claude, manifestaron que se adhieren al voto del ministro preopinante, doctor Sapena Brugada, por los mismos fundamentos.

Por los méritos del acuerdo que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resuelve: Hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad y en consecuencia, declarar la nulidad del Acuerdo y Sentencia 17 de fecha 30 de diciembre de 1994, dictado por el Tribunal de Apelaciones, Segunda Sala, de la Circunscripción Judicial de Caaguazú y San Pedro. Imponer las costas, a la perdedora.

Art. 12. Las ordenanzas, reglamentos y resoluciones que dictaren las Municipalidades no podrán quedar sin efecto, sino de acuerdo a las disposiciones de esta ley.

Concordancias: Artículos: 37, 48, 51, 53, 54, 55, 232 de esta Ley. Art. 7 del C.C.

Las definiciones de las palabras ordenanza, reglamento y resolución están establecidas en el artículo 48. Estos son actos administrativos emanados de las autoridades locales con alcance particular o general. Pueden ser recurridas ante la misma sede y, agotada esta instancia, ante el Tribunal de Cuentas, en cualquiera de sus Salas.

Con relación a los efectos y atendiendo el carácter de ley superior, le son aplicables lo reglados en el Código Civil, Título Preliminar: “De las Disposiciones Generales”. En especial debo mencionar el artículo 7º de dicho cuerpo legal: “Las leyes no pueden ser derogadas, en todo o parte, sino por otras leyes”, o sea, las ordenanzas, los reglamentos y las resoluciones solamente pueden ser cambiadas por otras de igual clase y respetando los principios generales reglados en nuestra ley de fondo.

Art. 13. Ninguna institución del Estado podrá apropiarse de las rentas o bienes muebles e inmuebles municipales, sino con sujeción a lo prescripto en esta ley.

Concordancias: Artículos. 14, 105, 108, 109, 111 de esta Ley y Artículos 168/9/70 C.N.

Es muy clara la prohibición emanada de este artículo pero atendiendo el tiempo de promulgación de la Ley, ella es incompleta. Por ello es preferible analizar desde la norma constitucional que incluye a los entes autónomos, autárquicos o descentralizados.

Fue muy común en tiempos pasados que alguna Institución estatal, seccionales coloradas, el ejercito paraguayo o algún ministerio, se apropiaban de tierras municipales para provecho propio o personal.

Desde la llegada de la democracia, los diferentes gobiernos locales asuncenos, han promovido acciones judiciales de nulidad de títulos a fin de recuperar los bienes municipales enajenados ilegalmente durante la dictadura.

Art. 14. No se afectará ninguna fuente de renta municipal, ni se declarará nacional ningún tributo municipal, sin conceder a los Municipios otros ingresos en sustitución de aquéllos.

Concordancias: Artículos 3, 9, 118, 120, 124, 125, 127, 128, 235 (ultima parte). Artículo 168/9/70 C.N. y Artículos 716/7 (C.P.C.)

La municipalidad cuenta con ingresos corrientes, de capital y los provenientes de legados y donaciones. Dentro de los ingresos de capital, se incluyen los ingresos tributarios que están conformados por los impuestos, tasas y

contribuciones especiales. Todos estos son creados por ley y para el funcionamiento del municipio.

A pesar de la prohibición expresa del artículo, las municipales, en reiteradas oportunidades, vieron sus cuentas corrientes bancarias embargadas o sus rentas afectadas por alguna determinación judicial. Estos actos judiciales impedían el la disponibilidad inmediata y directa de sus ahorros, con lo cual, su movimiento comercial se interrumpía ilegal. Los embargos servían más bien como actos coercitivos con el fin de obtener el cumplimiento de la obligación contraída por el municipio.

Ante hechos de esta naturaleza, se debió de modificar el artículo 716 del C.P.C. que en su redacción actual dispone: "*Bienes inembargables: e) sobre bienes y rentas del Estado, de las entidades autárquicas o autónomas o de los departamentos o municipalidades*" que está reforzada por el 717: "*El embargo indebidamente trabado sobre alguno de los bienes enumerados en el artículo anterior, será levantado de oficio a petición del embargado...*".

La "laguna jurídica" producida por la práctica fue llenada con la modificación del artículo procesal precitado. Con ello no está desprotegido el acreedor municipal sino que posee otros medios legales para percibir su crédito.

Art. 15. Las Municipalidades no están obligadas a recaudar tributos de carácter fiscal, sino de conformidad con la Ley.

Concordancias: Artículos. 169 y 179 C.N.

La Constitución es clara al determinar que los impuestos y los tributos son creados por ley nacional. Es por ello que la propia ley de creación del impuesto debe otorgar al municipio la capacidad o la potestad de ser recaudadora de él.

Es el caso del impuesto inmobiliario, novedad de la Carta Magna de 1992 y primer acto o paso hacia una efectiva descentralización y autonomía municipal. El municipio es acreedor (70%) y como agente de retención por el remanente (30%).

Cuando el agente redentor no deriva lo recaudado dentro del plazo legal, a los beneficiarios respectivos, incurrirá en la conducta reprochable de la defraudación. En términos de la Ley N° 125/91, el redentor omiso no tiene derecho al beneficio del pago fraccionado del monto no ingresado oportunamente porque el importe percibido y no transferido a su legítimo dueño no constituye propiedad del agente recaudador.

Lo expresado hasta aquí, es aplicable a las retenciones practicadas sobre el salario de los funcionarios municipales para sustentar el sistema de pensiones y jubilaciones de los mismos.

Art. 16. Los miembros de la Junta Municipal, el Intendente y demás funcionarios no podrán ser suspendidos o separados de sus cargos, sino de acuerdo con las disposiciones de esta ley.

Concordancias: Artículos 22 y 237 de esta Ley. Ley N° 1626 “De la Función Pública” y la Ley N° 317/94 “De Intervención de Gobiernos Departamentales y Municipales”.

El Intendente municipal y los Concejales no están sujetos a las reglas de la Ley 1626/00 por no ser empleados públicos. Ellos son elegidos en elecciones directas y por tanto, serán juzgados por sus actos de acuerdo a las normas de la Ley 317/94.

Toda expresión, afirmación escrita o verbal realizada por cualquiera de las autoridades municipales, en el ejercicio de su función, no puede ser sometida a juzgamiento por ningún tipo de tribunal judicial ni mucho menos a especial.

CAPITULO IV

Del Objeto y la Función Municipal

Art. 17. El Municipio tiene por objeto:

- a) El bienestar de la comunidad local y su desarrollo cultural, social y material;
- b) La protección de la salud y la seguridad de las personas;
- c) El fomento del civismo y de la solidaridad entre los vecinos; y
- d) La cooperación con otras Municipalidades y entidades para el cumplimiento de obras de interés colectivo, dentro de sus fines específicos.

Concordancias: Artículos: 18 (17), 42, 43, 65, 69 (15), 72, 73, 74, 224, 229, 231 de esta Ley.

La suma de los intereses individuales o personales constituyen el interés social o de la comunidad donde el individuo desarrolla su existencia. Toda actividad estatal está destinada a satisfacer la demanda de los individuos.

La ciudadanía local demanda calles limpias y transitables, tanto para transeúntes como para vehículos; recolección de basura continua y eficiente, espacios públicos y plazas limpias e iluminados. Estos objetivos son los que exigen atención permanente.

La salud, la educación y la seguridad ciudadana son funciones cumplidas directamente por el Gobierno Central.

La Real Academia Española define el bienestar como: *“Conjunto de las cosas necesarias para vivir bien. Vida holgada o abastecida de cuanto conduce a pasarlo bien y con tranquilidad”*, **Diccionario de la Lengua Castellana, Real Academia Española, Vigésima Primera Edición, Tomo I, Edit. Espasa Calpe S.A., 1992, Madrid, España.**

¿Cuándo un individuo puede pasarlo bien en su residencia? Cuando existe seguridad, representada por la tranquilidad del quehacer cotidiano; cuando cuenta con los servicios básicos imprescindibles (luz, agua, medios de comunicación) y asistencia médica efectiva.

El desarrollo cultural, social y material se materializa en el crecimiento de la ciudad o localidad. Lo cultural engloba teatro, música, lectura, centros educativos diversos. Lo social, está representado por la actividad desarrollada en clubes deportivos, en balnearios, en fiestas patrias y locales y lo material, en la construcción de viviendas, caminos, edificios, etc.

¿Cómo podemos entender “la protección de la salud”? La realidad no se compadece con la letra. La prestación de los servicios médicos, entiéndase por ellos: construcción de hospitales, provisión de medicamentos, contratación de médicos, enfermera, equipamiento de los centros, está bajo responsabilidad directa del Gobierno Central. La demanda legal de la Ley Orgánica, tendría razón de ser, si efectivamente se produjera la tan ansiada descentralización.

Los municipios son verdaderas “oficinas de reclamos o de quejas” de su población ante la carencia de estas prestaciones por parte del Estado Central. El vecino no mira ni analiza de donde proviene la satisfacción de su demanda, sino que directamente EXIGE el cumplimiento del ESTADO DE DERECHO consagrado en nuestra Constitución. Llegar a las autoridades centrales es muy difícil para nosotros y al mismo tiempo caro, es por ello, que el primer lugar de reclamo consiste el gobierno municipal.

El “fomento del civismo” no se refiere al derecho al sufragio sino al celo y el respeto por las instituciones nacionales y por la patria. Involucra el conocimiento de nuestra historia, de nuestros símbolos nacionales; a la Constitución Nacional, a los Poderes del Estado, a las leyes nacionales y locales en forma irrestricta. El civismo es el patriotismo.

La cooperación se refleja en la colaboración entre los municipios vecinos, entre estos y la Gobernación, entre los gobiernos locales y las organizaciones internacionales o no gubernamentales como también gubernamentales, a fin de

desarrollar actividades conjuntas para el bienestar de la comunidad. Estas actividades están señaladas en el inciso a.

Art. 18. Son funciones municipales:

- a) establecimiento de un sistema de planeamiento físico, urbano y rural, del Municipio;
- b) La construcción, mantenimiento y embellecimiento de calles. Avenidas, parques, plazas;
- c) La regulación y prestación de servicios de aseo y especialmente la recolección y disposición de residuos;
- d) La limpieza de vías de circulación y lugares públicos;
- e) La reglamentación y fiscalización de los planos de construcción, nomenclatura de calles, numeración de lotes y viviendas y ornato público;
- f) La creación de servicios que faciliten el mercado y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad, como mercados, mataderos, ferias y similares, así como el control de la forma de elaboración, manipuleo y expendio de alimentos;
- g) El fomento de la educación pública, la cultura, el deporte y el turismo;
- h) La cooperación para la conservación de los monumentos históricos, de las obras de arte y demás bienes culturales;
- i) La reglamentación y fiscalización del tránsito, del funcionamiento de los transportes de pasajeros, y demás materias relativas a la circulación de vehículos;
- j) La reglamentación fiscalización de los espectáculos públicos, publicidad comercial, actividades deportivas y recreativas, tendientes a preservar la moral pública y las buenas costumbres.
- k) La reglamentación sobre apertura y funcionamiento de casas de empeño y de institutos municipales de crédito;
- l) La creación y reglamentación de la Policía Municipal para el cumplimiento y control de las actividades relativas a las materias de competencia Municipal;
- m) La provisión de los servicios de alumbrado, aprovisionamiento de agua y alcantarillado sanitario, en los casos en que estos servicios no fueren prestados por otros organismos públicos;

- n) El establecimiento de un régimen local de servidumbre y de delimitación de riberas de ríos, lagos y arroyos, con arreglo a lo dispuesto por el Código Civil;
- o) La reglamentación y prestación de servicios funerarios y de cementerios;
- p) La reservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la creación de parques y reservas forestales, y promoción y cooperación para proteger los recursos naturales;
- q) El fomento de la salud pública, la construcción de viviendas de carácter social y programas de bienestar de la población;
- r) La promoción de la conciencia cívica y la solidaridad de la población para su participación de las actividades de interés comunal;
- s) El desarrollo de planes y programas de empleos en coordinación con el Ministerio de Justicia y Trabajo a fin de encausar la oferta y demanda de mano de obra y fomentar el empleo; y,
- t) Las demás funciones respectivas en forma conveniente al interés público.

Concordancias: Artículos 17(1,2), 39 (8,10), 40, 41 (1, 5, 6), 42 (2), 43 (3), 64 (2), 66, 67, 72, 73, 74, Título VI, Capítulos I y II de esta Ley. La Ley N° 1909/02 “De Loteamientos”.

Estas funciones están destinadas al bienestar de la comunidad. Ellas son enunciativas. Abarcan desde la una construcción de plaza, pasando por el mantenimiento de obras existentes, hasta la realización de servicios públicos.

Las calles, avenidas, plazas, espacios públicos nacen a través de una ley y por ende se les denomina “*bienes dominiales públicos naturales*”. En nuestro caso, nos referimos a la Ley N° 1909/92 “De Loteamientos”, que derogó explícitamente todo lo concerniente a lo normado en los artículos 183 al 192.

Algunos de los servicios públicos mencionados pueden ser sujetos a tercerización a fin de obtener eficacia y eficiencia en dicha prestación. Como es el caso de la recolección de la basura y el servicio de aseo de la ciudad. La tercerización no significa del desprendimiento del servicio sino que por medio de un contrato administrativo, el municipio concede la explotación de dicha función a una empresa privada, por un tiempo determinado a cambio de un canon anual que percibe la Institución. Este canon anual puede ser fraccionado hasta en 12 meses y recibiendo el mismo en forma adelantada.

La servidumbre es un derecho real, el cual está reglado en nuestro Código Civil. Al decir de **Roberto Dromi** el derecho de propiedad no es un derecho absoluto sino que existen limitaciones a ella por “exigencias de la solidaridad

social" y se refiere a reglón siguiente a la **servidumbre administrativa**, definiéndola como: "*derecho real público, que integra la dominialidad pública, constituido a favor de una entidad pública sobre inmueble ajeno con el objeto de que éste sirva al uso público*". Su finalidad por lo tanto es que el inmueble en cuestión sirva a una entidad pública o sujeto de derecho representativo de la comunidad. Dice al final: "Las servidumbres administrativas no son reales sino personales por esencia, pues están constituidas formalmente a favor de una entidad administrativa y materialmente en beneficio de la sociedad, no en beneficio de una heredad, como la servidumbres civiles".

En su obra mencionada, **Miguel S. Marienhoff** analiza la servidumbre administrativas desde la óptica de ¿quién es la autoridad que la implementa? Cita las opiniones del Dr. Bielsa y de Corti Videla a las cuales se opone sosteniendo que la autoridad judicial es el único autorizado a imponer la servidumbre, entendiéndose por tanto, que los Dres. Bielsa y Corti Videla las servidumbres administrativas son impuesta por la propia Administración Pública.

Nuestra legislación civil, el artículo 2212 se refiere a la servidumbre administrativa al electroducto.

Art. 19. En los casos en que deban efectuarse obras o servicios públicos de competencia de las municipalidades o de otras entidades estatales, o de ambas, la realización de dichas obras o servicios deberán coordinarse entre las entidades respectivas en forma conveniente al interés público.

La norma es imperativa tanto para el municipio como para las entidades estatales. El ejemplo común es la construcción de empedrado o asfaltado. Antes del inicio de la obra, debe coordinarse el trabajo de alcantarillado, de instalación eléctrica y telefónica, etc.

El Artículo está pensado para que no ocurra el hecho cotidiano de que una vez terminada la obra antes mencionada, aparezcan personal de ERSSAN rompiendo lo hecho a fin de reparar para algún caño roto o el alcantarillado y terminado la labor, dejan un bache grande.

CAPITULO V DE LAS RELACIONES CON EL PODER EJECUTIVO

Art. 20. Las relaciones entre las Municipalidades y el Poder Ejecutivo se mantendrán por intermedio del Ministerio del Interior, al que corresponde intervenir las Municipalidades en los siguientes casos y condiciones establecidas en el artículo 165 de la Constitución Nacional:

1. A solicitud de la Junta Municipal, por decisión de la mayoría absoluta;
2. Por desintegración de la Junta Municipal que imposibilite su funcionamiento;
3. Por grave irregularidad en la ejecución de presupuesto o en la administración de sus bienes previo dictamen de la Contraloría General de la República. La intervención no se prolongará por más de noventa (90) días y si de ella resultase la existencia del caso previsto en el inciso.
4. La Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, podrá destituir al Intendente o a la Junta Municipal debiendo el Tribunal Superior de Justicia Electoral convocar a nuevos comicios para constituir las autoridades que reemplace a las que hayan cesado en sus funciones dentro de los noventa (90) días siguientes a la resolución dictada por la Cámara de Diputados. La comisión de estos hechos se pondrá a cargo de la Justicia Ordinaria.

Concordancia: Arts. 16, 53, 236 de la presente Ley; Artículo 165, 222(3) C.N. y el Artículo 3º de la Ley N° 317/94 "QUE REGLAMENTA LA INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y/O GOBIERNOS MUNICIPALES".

El artículo está parcialmente derogado. El Ministerio del Interior no interviene ningún municipio. Esta potestad fue otorgada a la Cámara de Diputados por medio del artículo 165 de la Constitución Nacional de 1992. Sin embargo, la Secretaría de Estado, mantiene una "relación de archivo" con los gobiernos locales, porque estos derivan copias autenticadas de las ordenanzas promulgadas. Al mismo tiempo, y durante el proceso administrativo de intervención, es el nexo entre los peticionantes de dicha medida y el Poder Ejecutivo.

El procedimiento que debe cumplirse para el estudio y consideración del pedido de intervención está reglado en la Ley N° 314/94.

El tiempo de intervención es igual en las tres leyes: noventa (90) días.

Analizando los tres cuerpos legales citados, encuentro que ellos establecen las mismas condiciones: solicitud de la junta municipal (decisión de la mayoría absoluta); por desintegración total de estas que imposibilite su funcionamiento y, por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto, previo dictamen de la Contraloría General de la República.

La destitución del Intendente solamente se producirá si la Cámara de Diputados, emite en mayoría absoluta, su voto a favor de la solicitud. Con este acto se finaliza el proceso administrativo que se inicia con el pedido de

intervención nacida de la Junta Municipal y se abre la puerta para la etapa judicial ante el Tribunal de Cuentas, cualquiera de sus dos Salas.

Producida la destitución, el Tribunal Superior de Justicia Electoral deberá llamar a nuevas elecciones para elegir el nuevo Ejecutivo municipal en el plazo comprendido de noventa (90) días, de la resolución administrativa emitida por la Cámara de Diputados.

El punto neurálgico de este artículo es la causal: *“grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes”*. Idéntica redacción poseen las precitadas normativas. ¿Cómo se verifica esta anomalía administrativa? Por medio del dictamen de la Contraloría General de la República, condición sine quanun para que se inicie el proceso. O sea, es necesario y fundamental contar con este dictamen, porque él constituye el **elemento formal** del proceso.

¿Cuál es el alcance del dictamen emitido por el órgano Constitucional?

La Contraloría General de la República es un órgano constitucional (artículo 281): *“La Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por esta Constitución y por la Ley. Gozará de autonomía funcional y administrativa”*. A reglón siguiente, el artículo 283, incisos 1 y 3 dicen: *“el control, la vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, los de las entidades regionales o departamentales, los de las municipalidades, los de la Banca Central y los de los demás bancos del Estado o mixtos...”* y *“el control de la ejecución y de la liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones mencionadas en el inciso 1), como asimismo el examen de sus cuentas, fondos e inversiones”*, respectivamente.

La Ley N° 276/93 “ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA”, en **ninguno de sus artículos** habla sobre la potestad judicial de dicha Institución. Comienza esta Ley repitiendo el precepto constitucional, artículo 281. Entre sus deberes y atribuciones, utiliza los términos: *control, vigilancia, fiscalización, requerimiento, recepción, denuncia, auditorías, dictámenes, elevar informes, vigilar, revisar, disponer*.

Finalmente resalta lo siguiente en su artículo 19: *“El control y fiscalización que la Contraloría ejerce sobre las Instituciones de conformidad a la Constitución Nacional y esta Ley, serán sin perjuicio de las facultades que correspondan a otros organismo e instituciones del Estado como del Tribunal de Cuentas, 2da. Sala, a los que por Ley se asignen potestades de control y fiscalización”*.

Hasta aquí, todo era claro y preciso pero a partir de la vigencia de la **Ley N° 2248/03 “QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY N° 879 “CODIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL”**, todo se volvió confuso, nebuloso y produjo un vacío jurídico perjudicial que hasta la fecha, no tiene solución.

Por la Ley 2248/03, el artículo 30 tiene la siguiente redacción: **“Art. 30.- El Tribunal de Cuentas se compone de dos Salas, integradas con tres miembros cada una, denominada en adelante Primera y Segunda Sala. Compete a ambas salas entender, exclusivamente, en los juicios contencioso-administrativos, en las condiciones establecidas por la Ley de la materia”**, con lo cual se le extrae al Tribunal de Cuentas su poder de juzgador de la cuentas del Estado como rezaba el anterior artículo 30 anteriormente.

En palabras sencillas, no existe en este momento un Tribunal que pueda juzgar una rendición de cuenta.

¿Cómo nació esta laguna legal? Por un conflicto de Poderes entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Este, durante el gobierno de González Macci, puso objeción al rubro “gastos reservados” destinado exclusivamente al Presidente. Solicitaron las documentaciones que respaldaban dichas erogaciones. El Ejecutivo respondió que por la naturaleza de dichos gastos “reservados”, estos eran de exclusivo y hasta, “secreto”, uso del Presidente y por ende, no necesitan remitir dicha justificación.

Ante esto, se pidió la intervención de la Contraloría atendiendo su carácter constitucional de contralor. El Poder Ejecutivo, utilizando la argumentación de que este Organismo no posee carácter juzgador y que sus dictámenes no producen cosa juzgada y al artículo 30 del Código de Organización vigente en aquella época, remitió los antecedentes directamente al Tribunal de Cuentas, 2da. Sala, la cuestión planteada: era o no controlable los gastos reservados? El Tribunal se expidió a tenor de la S.D. N°

Jurisprudencia

C.S. Sala Constitucional. Asunción, Abril 23-999. **Duarte, Roberto Félix c Geib, Oscar y otros (Ac. Y Sent. N° 173).**

Asunción, 23 de abril de 1999.

¿Es procedente el recurso de amparo deducido?

A la cuestión planteada, el doctor Víctor Sapena Brugada dijo: Se trae a estudio de esta Corte el expediente caratulado. “Roberto Félix Duarte c/ Oscar Geib y otros s/ amparo constitucional”, que fuera iniciado por el señor Roberto Félix Duarte en su carácter de intendente municipal de la localidad de Santa Rita. La acción de amparo se promovió ante la circunstancia de habersele suspendido

en sus funciones, al nombrado intendente en virtud de la Resolución N° 41/96, por la que se resolvió: "Suspender indefinidamente al Intendente municipal de la ciudad de Santa Rita, Roberto Félix Duarte Bogado, hasta tanto se resuelva el juicio penal, que por malversación de fondos y falsificación de documentos de esta Municipalidad, tiene pendiente el mismo en el Juzgado de Primera Instancia en lo Criminal y correccional del Menor de la Circunscripción del Alto Paraná y Canendiyú.

Que, por proveído de fecha 14 de octubre de 1996 (fs. 92 vlt.), el Juzgado Electoral del Alto Paraná remitió los autos ante esta Sala de la Corte en los siguientes términos: "Téngase por evacuado el informe requerido a los demandados, en los términos del escrito que antecede, y siendo necesario determinar en el presente juicio de Amparo la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Resolución N° 41/96 de la Junta Municipal del Municipio de Santa Rita, y de conformidad a lo establecido en el art. 582 del C.P.C. modificado por la Ley N° 600/95, elévense estos autos a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para su tratamiento correspondiente".

Que, traídos los antecedentes de la resolución y el juicio que nos ocupa, puede determinarse con claridad que nos encontramos ante una resolución inconstitucional. En primer lugar, el intendente fue electo en elecciones municipales, y por lo tanto está investido de las atribuciones y deberes propios del cargo. La Junta Municipal no puede cercenar estos derechos e impedir el cumplimiento de las obligaciones de intendente. No tiene potestad para ello. La Ley N° 1294/87 "Orgánica Municipal" determina las atribuciones de la Junta Municipal pero no existe ninguna que admita la posibilidad de "suspensión indefinida al Intendente". Es más, el art. 165 de la Constitución en concordancia con la Ley 317/94 "Que Reglamenta la intervención de los Gobiernos Departamentales y/o Gobiernos Municipales", establece que los municipios podrán ser intervenidos por el Poder ejecutivo. En el artículo 3° de la Ley N° 317/94 se determina: "La solicitud de intervención será presentada al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior. Los antecedentes deberán ser remitidos a la Cámara de Diputados dentro del plazo de seis días hábiles, la que constituirá una Comisión Especial para la investigación de los hechos denunciados, debiendo expedirse dentro del plazo de quince días hábiles". Más adelante, esta ley establece que en caso de ser otorgado el Acuerdo por la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo decretará la intervención y designará a un interventor dentro del plazo de quince días. El art. 9 de la Ley N° 317/94, consagra que la Cámara de Diputados resuelve por mayoría la destitución del Intendente. Ninguno de estos pasos fueron seguidos por la Junta. Estos fundamentos llevan a la convicción de que la resolución impugnada, transgrede el

art. 165 de la Constitución. Voto en consecuencia, por declarar inconstitucional la Resolución N° 41/96 de la Junta Municipal del Municipio de Santa Rita.

A su turno, los Doctores Lezcano Claude y Fernández Gadea, manifiestan que se adhieren al voto del Ministro preopinante, Doctor Sapena Brugada, por los mismos fundamentos.

Por los méritos del acuerdo que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resuelve: Declarar la inconstitucionalidad de la Resolución N° 41/96 de la Junta Municipal de Santa Rita, de conformidad a lo establecido en el art. 582 del C.P.C., modificado por la Ley N° 600/95.

Carlos Fernández Gadea; Raúl Sapena Brugada; Luís Lezcano Claude. (Sec. Fabián Escobar Ruiz).

2. Acuerdo y Sentencia N° 406 del 22 de julio de 1999

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 Fernández Gadea dijo: Que, se promueve acción de inconstitucionalidad contra la Resolución N° 34 emitida por la Junta Municipal de Ñemby de fecha 17 de Agosto de 1998 y contra el Art. 2º, numeral 1), inc. b) de la Ley 317/94 "Que Reglamenta la intervención de los Gobiernos Departamentales y Municipales".

Que, por la cuestionada resolución, la Junta Municipal de Ñemby resolvió solicitar la intervención de la Intendencia Municipal y en caso de destitución del Sr. Julio César Franco, por graves hechos de corrupción cometidos por el mismo en el desempeño de sus funciones y remitir oficio al Ministerio del Interior a efectos de dar el correspondiente trámite a fin de que en la brevedad posible remita a la Cámara de Diputados para el efecto de la intervención de la Intendencia Municipal de la ciudad de Ñemby.

Que, el Art. 2º de la Ley 317/94 establece que las intervenciones podrán realizarse en los siguientes casos: numeral 1) a solicitud de la Junta Departamental o de la Municipal por decisión de la mayoría absoluta de sus miembros; inc. b) por mal desempeño de sus funciones o graves indicios de delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos por parte de los Gobernadores o Intendentes Municipales.

Manifiesta el accionante que el acto administrativo ha vulnerado el Art. 17 incisos 1, 3, 5, 8, y 9, Art. 16, 137 y concordantes de la Ley Fundamental. Expresa sus fundamentos en el extenso escrito obrante en los autos.

Que, en el caso planteado es menester recordar previamente que el Art. 165 de la Constitución Nacional dice textualmente que: "Los Departamentos y las Municipalidades podrán ser intervenidos por el Poder Ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Diputados, en los siguientes casos: 1) a solicitud de la Junta Departamental o de la Municipalidad, por decisión de la mayoría absoluta; 2) por desintegración de la Junta Departamental o la de Municipal, que imposibilite su funcionamiento, y 3) por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República...".

Que, la Ley 317/94 que reglamenta la intervención a los Gobiernos Departamentales y/o a los Gobiernos Municipales, en su Art. 1º autoriza la intervención de los departamentos y las municipalidades por el Poder Ejecutivo con sujeción a lo establecido en la Constitución y en esta Ley.

Que, examinada la resolución Nº 34 atacada de inconstitucionalidad se constata que la petición hecha por la Junta Municipal es el paso previo para tramitar la intervención de la Intendencia Municipal, imputándose al Intendente la causal establecida en el Art. 2º numeral 1º, inc. b) de la Ley 317/94. Esta debe ir acompañada de las pruebas pertinentes para su viabilidad y asimismo se dará intervención al interesado a fin de que éste pueda ejercer su defensa en la instancia que corresponde, conforme a lo prescripto en la Ley citada anteriormente.

Que, de lo expuesto surge que la Junta Municipal al dictar la resolución Nº 34 se ha ajustado a la Ley. No existe en consecuencia, transgresión de norma constitucional alguna. El accionante podrá ejercer su legítimo derecho a la defensa cuando sea citado en la respectiva instancia de acuerdo a la ley reglamentaria. Los argumentos esgrimidos en esta acción en apoyo de su pretensión jurídica, aparte de ser incorrectos son inoportunos. El pedido de intervención no le priva de ningún derecho teniendo en cuenta que la Ley le otorga los medios adecuados para ejercer su defensa.

Que, en cuanto al cuestionamiento formulado a la Ley 3127/94, ésta no limita ningún derecho constitucional. Sólo procede a reglamentar el Art. 165 de la Constitución, estableciendo las pautas a tener en cuenta en los casos de intervención, así como su tramitación, el nombramiento de interventor, etc.

Que, por los fundamentos expuestos y ante la inexistencia de violación de derechos o garantías establecidas en nuestra Carta Magna, la acción planteada

no puede prosperar. Voto en consecuencia por el rechazo de la misma, con costas.

A su turno los Doctores Lezcano Claude y Sapena Brugada, manifestaron que se adhieren al voto del Ministro preopinante, Doctor Fernández Gadea, 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:

VISTO: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, RESUELVE:

RECHAZAR la acción de inconstitucionalidad intentada, con costas.

Carlos Fernández Gadea; Raúl Sapena Brugada; Luis Lezcano Claude. (Sec. Fabián Escobar Ruiz).

3. Tribunal de Cuentas, Asunción, sala 1, 2003/06/24. **Intendencia Municipal de Ñemby c. Res. N° 60/2003 de la Junta Municipal de Ñemby (A.I. 536). Asunción, 24 de junio del 2003.**

Visto:

El expediente caratulado: "Intendencia Municipal de Ñemby c/ Resolución N° 60, Acta N° 21, de fecha 21 de abril del 2003, dictada por la Junta Municipal de Ñemby"; y,

Considerando:

A su turno, el Miembro del Tribunal de Cuentas, Primera Sala, abogado Vicente Cárdenas Ibarrola, dijo: Que en el presente expediente viene el señor Intendente municipal de la ciudad de Ñemby, mediante abogado con poder para representarlo, a demandar la nulidad de la Resolución N° 60, Acta N° 21, de fecha 21 de abril del 2002, dictada por la Junta Municipal de la ciudad de Ñemby.

Que, la Resolución cuya nulidad se solicita manda: a) en su artículo 1º, solicitar la intervención de la Intendencia Municipal de Ñemby, a cargo del señor Blas Lanzoni Achinelli, por mal desempeño de sus funciones, de conformidad al artículo 2, inciso 1, apartado "b" de la Ley N° 317/94, y b) en su artículo 2º, oficiar al Ministerio del Interior a efectos de dar cumplimiento a la mencionada resolución.

Que, la Constitución de la República del Paraguay establece en su artículo 165: "Los Departamentos y las Municipalidades podrán ser intervenidos por el Poder Ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Diputados, en los siguientes

casos: 1) a solicitud de la Junta Departamental o de la Municipal, por decisión de la mayoría absoluta; 2) por desintegración de la Junta Departamental, que imposibilite su funcionamiento, y 3) por grave irregularidad en la ejecución del Presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República”.

Que, por su lado, la Ley N° 317, “Que reglamenta la intervención a los gobiernos departamentales y/o gobiernos municipales”, en sus artículos 1 y 2 legisla en similares términos a los establecidos en la Constitución de la República del Paraguay.

Que, ante la claridad de las normas de la Constitución de la República del Paraguay y la que reglamenta en quién reside la potestad de intervenir a los Gobiernos Municipales, no cabe ninguna duda para este preopinante de que la presente demanda fue impropriamente dirigida a este órgano jurisdiccional, ya que toda esta tramitación, con los alegatos de las partes y sus probanzas, deben ser estudiados y decididos por el Poder Ejecutivo en primer término, para requerir luego el acuerdo de la Honorable Cámara de Diputados, ya que nos encontramos ante un acto administrativo de naturaleza compleja, que por su actual desarrollo aún se encuentra en etapas intermedias. Recién cuando se agoten los trámites en sede administrativa, con la intervención de todas sus instancias (Poder Ejecutivo y Cámara de Diputados), podría dar, según el caso, la habilitación de la instancia Jurisdiccional a los efectos o del control constitucional o de regularidad del acto complejo definitivo, emanado de los órganos establecidos en la Constitución de la República del Paraguay.

Que, por las razones expuestas, soy de opinión de que este Tribunal debe rechazar la presente demanda contencioso administrativa *in limine litis* y enviar el expediente al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, para que todo lo expuesto por las partes y sus probanzas merezcan el tratamiento establecido en la Constitución de la República y en su Ley Reglamentaria.

Que, además, opino que este Tribunal debe remitir copia autenticada de la presente resolución al Excmo. Señor Presidente de la República, al Excmo. Señor presidente de la Cámara de Diputados, a los señores presidentes de las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Legislación y Codificación y de Asuntos Departamentales y Municipales de la Honorable Cámara de Diputados, y al señor ministro del Interior, para los fines consiguientes. Es mi voto.

A su turno, el Miembro del Tribunal de Cuentas, Primera Sala, doctor Sindulfo Blanco, dijo: El Art. 3º, inc. a) de la Ley 1462/35, exige, con condición esencial para habilitar o abrir las puertas de la discusión judicial ante el Tribunal de Cuentas, primera Sala, lo que dice: “Que la Resolución agote la instancia y no haya por consiguiente recurso administrativo pendiente contra ella”.

Cuando el procedimiento administrativo culmina con un acto administrativo de configuración simple, el agotamiento de la Instancia respectiva se perfeccionará con la emisión de la expresión de la voluntad del órgano donde se originará la decisión, habilitando con ello a la Intendencia ante el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. Ejemplo: decisión del Intendente Municipal o de la Junta Municipal o de ambos a la vez, respecto de asuntos de la exclusiva competencia jurídica de la unidad o entidad administrativa, en un caso donde se pretende el acceso al arrendamiento de un inmueble municipal.

Pero cuando el perfeccionamiento de la voluntad pública requiere como condición esencial de la participación sucesiva de varios órganos públicos, para culminar con un acto administrativo que “agota la instancia administrativa”, estamos ante un acto administrativo de configuración compleja. Las etapas anteriores o intermedias de la tramitación del caso, serían consideradas “definitivas” de las respectivas fases, pero no agotarán el trámite o proceso, ni aplicarán la expresión final –en sede administrativa- el proceso y procedimiento (“Proceso”, considerado en su faz estática como conjunto de trámites, y “Procedimiento” en su aspecto dinámico, como sucesión de trámites). En el caso que nos ocupa, estamos ante un proceso administrativo de configuración compleja porque para la formación y consolidación regular de la expresión de la voluntad pública requiere de la intervención sucesiva de varios estamentos o jerarquías administrativas de distintas composición. Primero, la intervención debe ser solicitada por la Junta Municipal (que es una decisión “definitiva” de la Instancia inicial), la que deberá ser comunicada al Ministerio del Interior, y este a la Presidencia de la República (otra decisión “definitiva”), y si esta última halla mérito, remitirá los antecedentes a la Cámara de Diputados, -cuando se trata de intervención y eventual desplazamiento de una autoridad comunal, según Ley vigente en materia- y si no, lo devolverá a la autoridad de origen. Culminará el proceso –si es que el Poder Ejecutivo halló mérito primario para remitir los antecedentes- con el pronunciamiento efectuado por la Cámara de Diputados, con lo cual se agotará la Instancia y habilitará la apertura de la Instancia judicial, sea la contencioso administrativa, sea la de inconstitucionalidad, etc.

Pero el hecho de que la Junta Municipal –en el caso particular de autos- pida la intervención no conduce fatalmente a la intervención, dado que el mérito de su decisión puede ser objetado por los demás estamentos administrativos llamados a intervención en las etapas intermedias e incluso en la final. Siempre, desde luego, todo proceso del cual pueda derivarse pena o sanción debe ventilarse con respecto del principio de bilateralidad, en el que el afectado tenga oportunidad de ser escuchado.

Caso contrario, se violarían garantías procesales previstas en los artículos 16 y 17 de la Constitución Nacional. Incluso en el propio seno de la Cámara de

Diputados debe permitirse al imputado el derecho inalienable de ofrecer descargos. En la mala práctica de la Cámara de Diputados, según experiencias recogidas en los Tribunales, el “debido proceso” se reduce –cuando está afectado un Intendente Municipal o un Gobierno Departamental- al llamado que hace una Comisión Interna del Parlamento, para que el afectado sea escuchado, sin advertir que dicha “Comisión” no constituye la “Cámara de Diputados”, sino apenas un segmento de la misma. Si la “comisión” recomienda la intervención, es virtualmente la condena anticipada del afectado, dado que en la plenaria –campo natural del “juicio político”, al que tienen igual derecho tanto el Presidente de la República como cualquier autoridad designada por elección popular- no es escuchado, ni se le ofrece oportunidad para defenderse, al acusado. Sencillamente se presentan algunos parlamentarios a fundamentar la pertinencia o impertinencia de la intervención, y el voto de la “mayoría” circunstancia decide lo que le parece.

La autonomía constitucional de los Municipios es el carácter político, administrativo, económico, tributario, y en fin, de todo orden, a tal punto que constituye una forma de gobierno localizado, y es por ello que tanto el Intendente como así también los concejales resultan electos por la voluntad popular. Al paso que nos ofrece la experiencia de las “destituciones” de estos gobiernos localizados, realizados por efectos de circunstanciales apetitos personales de personas o grupos de fuerte presión de toda índole, resulta que la voluntad popular es relegada o desplazada mediante la tramitación perversa de los trámites respectivos, lo cual debería ser corregido, esencialmente merced a la correcta regulación legal del proceso respectivo, tan deficiente actualmente, tal como se aprecia con los sucesivos proyectos de reforma del sistema vigente en la materia obrantes incluso en la propia Cámara de Senadores, y que desgraciadamente hasta hoy no cuenta con la atención requerida.

En oportunidad en que al Poder Judicial le correspondió examinar la regularidad legal de las intervenciones o destituciones, según el caso, los parlamentarios se han rasgado las vestiduras, alegando que los “actos políticos” no son justiciables, sin advertir que el Poder Judicial no está en ninguno de los otros poderes del Estado y que la Constitución Nacional asegura a todo ciudadano el libre acceso a la justicia y que no existe asunto que no sea justiciable, por lo que no existe Estado superior a sus propias leyes ni persona ni entidad exenta de responsabilidad por sus actos. Si la propia Constitución Nacional asegura la reversibilidad de los actos legislativos, mediante la acción de Inconstitucionalidad respectiva, tanto más existe el derecho a la tutela judicial efectiva cuando no se trata de actos legislativos, sino de actos parlamentarios sin valor ley, es decir, cuando estamos ante un supuesto de un actos administrativo de origen legislativo, como lo constituye sin duda la decisión parlamentaria que un

hipótesis nos ocupa. Lo dice Antonia Navas Castillo, en su obra "El Control Jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de Ley", Editora Volex, Madrid, año 2000, cuando distingue entre los actos parlamentarios propiamente dichos, de los actos parlamentarios sin valor de ley, emitiendo sus pensamientos y conocimientos con esta expresión, de entre varias encontradas en su obra, la que sigue: "Todo acto parlamentario impone su justiciabilidad, en virtud de la autonomía administrativa que detenta el Parlamento, siempre y cuando dichos actos incidan en derechos o interés legítimos de terceros..." (pág. 86).

En la concepción del Estado Policiaco, por Administración Pública se ha entendido, de modo restrictivo, enseña Salvador Villagra Maffiodo (Principios de Derecho Administrativo) como solamente comprensiva de la actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo, pero no en el estado de derecho; la cuestión es alcance jurídico mayor, dado que los tres poderes del Estado lo manifiestan, tanto es así que los actos administrativos del Poder Judicial (destitución de funcionarios judiciales, ejecución de contratos administrativos, etc.) como asimismo de cualquier uno de los segmentos de que se constituye el Parlamento Nacional, son justiciables también (senados y diputados separados por su pares, funcionarios administrativos del Parlamento despedidos o sancionados, resoluciones del pleno relativas a la estabilidad de Gobernadores, Intendentes y Concejales, etc.). Sobre lo expuesto, la misma autora citada nos menciona jurisprudencia de los Tribunales españoles, entre tantos otros que contienen su obra lo siguiente: "...El Tribunal Supremo, antes que declarar inadmisible el recurso presentado por el presidente de la Diputación Foral de Navarra, declara su competencia alegando que el acto impugnado no tiene formalmente carácter de ley, ni constituye tampoco, por su contenido, una disposición normativa con fuerza de ley, implicando, en definitivas, el ejercicio de una actividad administrativa (que se produce incluso en los órganos legislativos) sujeta a revisión de esta vía jurisdiccional...", agregando además que: "...La audiencia territorial de Burgos expreso: "hay en el legislativo actos de administración ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas, y estos actos de administración pueden y deben ser objeto, también, del control de la jurisdicción..." (pág. 88/99).

Finalmente, si la normativa constitucional y legal vigente en la materia – intervención de gobiernos departamentales y municipales- estableció la Instancia administrativa previa para el juzgamiento administrativo respectivo, fue al solo efecto de permitir el examen de regularidad legal y constitucional de la decisión afirmativa o negativa que se llegare a adoptar, por parte del Poder Judicial, y al mismo tiempo, para evitar ingresar directamente a la demanda judicial.

En conclusión: el examen administrativo de carácter complejo del desempeño de las autoridades nacionales designadas por elección popular, es al efecto de

rodear de las mismas garantías procesales a toda decisión que se adopte, en salvaguarda de la credibilidad de la opinión pública, respecto de sus autoridades legítimamente constituidas, examen que obviamente deberá extremar cuidado en establecer la existencia o inexistencia de inicios graves, precisos y concordantes respecto del desempeño del cargo público electivo, para no caer en la manipulación para obtener el acceso al cargo por medios irregulares o torcidos. Con estos fundamentos, adhiero al voto del señor Miembro preopinante.

A su turno, el Miembro del Tribunal de Cuentas, Primera Sala, abogado Alberto Sebastián Grassi Fernández dijo: Que me adhiero al voto de los Excmos. Miembros que me precedieron en el estudio de la cuestión planteada. En el presente caso, ante la claridad del artículo 165 de la Constitución de la República del Paraguay, no cabe duda de que dichos trámites –para pedir la intervención– deben ser cumplidos, por ser la voluntad de quienes crearon nuestra Ley Fundamental y ningún órgano puede cambiar el orden de prelación de las leyes, bajo pena de incurrir en delito tipificado y penado en la ley, tal como dispone el artículo 137 de la misma. Es mi voto.

Por tanto, en virtud de las consideraciones arriba expuestas y fundado en las prescripciones constitucionales y legales mencionadas, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resuelve: Rechazar in limite litis la presente demanda contencioso administrativa promovida por el señor Intendente Municipal de la ciudad de Ñemby y contra la Resolución Nº 60, Acta Nº 21, de fecha 21 de abril del 2003, dictada por la Junta Municipal de la ciudad de Ñemby. Enviar el presente expediente al Poder Ejecutivo para que, por los canales establecidos en la Constitución de la República del Paraguay, sea tramitado a los efectos señalados en el exordio de la presente resolución, al Excmo. Señor Presidente de la Honorable Cámara de Diputados, a los presidentes de las Comisiones de Asuntos Constitucionales de Legislación y Codificación y de Asuntos Departamentales y Municipales de la Honorable Cámara de Diputados y al señor ministro del Interior a los fines consiguientes. Ofíciase. – Vicente Cárdenas. – Sindulfo Blanco. – Alberto Grassi.- (Sec. Miguel A. Colmán).

Art. 21. El Ministerio del Interior establecerá un sistema de inspección para verificar el cumplimiento de esta ley y la correcta administración Municipal, a cuyo efecto podrá solicitar el concurso de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal y el Instituto de Desarrollo Municipal.

Concordancia: Artículos 20 y 38 (c) de esta Ley.

Este artículo está derogado por los principios constitucionales de autonomía y autarquía municipal impuestas por nuestra Carta Magna desde 1992. Asimismo se suma a dichos principios, las reglas establecidas en la Ley Nº 317/94.

Durante su vigencia, el artículo no tenía razón jurídica alguna. El órgano natural de control del municipio es la Junta Municipal como lo dispone el artículo 38 inciso b, una de las autoridades del municipio y su órgano legislativo, tiene la función de contralor de las funciones administrativas del Intendente poseyendo los mecanismos legales para llevar a cabo una exhaustiva verificación en el manejo contable de las arcas municipales.

TITULO SEGUNDO DEL GOBIERNO MUNICIPAL CAPITULO I GENERALIDADES

Art. 22. El gobierno Municipal es ejercido por la Junta Municipal y la Intendencia Municipal.

La Junta Municipal es el órgano deliberante y legislativo, la Intendencia Municipal tiene a su cargo la administración general de la Municipalidad. Los Intendentes Municipales y los Miembros Titulares de las Juntas Municipales no serán molestados por las opiniones emitidas en ejercicio de sus funciones.

Concordancia: Arts. 8, 9, 11, 16, 58 de esta Ley. Art. 167 C.N.

Se establecen las autoridades municipales: Junta Municipal e Intendente municipal. Al mismo tiempo, se pactan las funciones de ellos: legislativas y administrativas, respectivamente.

El segundo párrafo concede a las autoridades locales una suerte de “fuero parlamentario” para ellas. El ejercicio de dicho derecho está condicionada: debe ser en el ejercicio de su función. Sea en acto público político, en medios de prensa escrita o radial, las palabras vertidas por cualquiera de dichas autoridades, no pueden ser consideradas ofensivas al honor de la persona.

Si nos preguntáramos, a qué criterio o principio responde otorgar al Intendente y a la Junta Municipal el “fuero parlamentario”, no hallaríamos respuesta alguna. Los autores paraguayos, **Rubén Dalmiro Báez, Juan de la Cruz González y Reinerio Cáceres López**, en obra **Ley N° 1294/87 Orgánica Municipal, comentada**, sostienen que es otorgar dicho derecho está sustentado en una “garantía y seguridad para un mejor desempeño de su cometido... aunque limitado...”.

Jurisprudencia

1. *TApel Civ. Y Com. Laboral, Criminal Tutelar y Correccional del Menor. Concepción, noviembre 28-2001. Ruiz Aguilar, Luis Alberto y Velaztiquí de Echagüe, Myriam (Ac. Y Sent. Nº 78). ¿Se comprobó la existencia de un hecho punible y su autor? ¿Fueron correctamente aplicadas la Leyes de fondo y forma en la presente causa?*

El Miembro preopinante, doctor Cocco Samudio dijo: Asume competencia, ésta Alzada en las actuaciones rendidas ante el Tribunal de trámite, en virtud del Recurso de apelación Especial, interpuesto por la querella y defensa respectivamente, contra el Fallo arriba detallado.

En la presente causa, el señor Genaro Domínguez Bogado promovió querella contra los señores Luis Alberto Ruiz Aguilar y Myrian Velaztiquí de Echagüe, por los delitos de: Difamación, calumnia e injuria. El Tribunal unipersonal sentenciante encontró culpable a los mencionados imputados por la Comisión del delito de: Calumnia, de conformidad al Art. 150, incs. 1º y 2º, en concordancia con los Arts. 65 y 52 respectivamente, del Código Penal vigente. Condenando a los mismos al pago de una multa de G. 9.055.200 y G. 5.000.000 en concepto de pena adicional de composición, a cada uno imponiendo las costas a los condenados.

Las motivaciones esenciales del fallo, estriban en el reconocimiento expreso, por la vía testimonial, de la existencia del dictamen de la Comisión especial. Considera irrelevantes las demás instrumentales que hacen relación a las actuaciones administrativas de la Intendencia municipal, por entender que corresponde su investigación y decisión en otra instancia judicial. Agrega que de los términos del dictamen, surge claro las expresiones agraviantes al honor y reputación del querellante, manifestaciones hechas públicas por los imputados, en un programa radial y el reconocimiento expreso, en juicio por los querellados. Sostiene que no cabe duda, determinar el carácter lesivo al bien Jurídico del honor y reputación del querellante, las calificaciones vertidas por los acusados como "malversación de fondos", "robo diario y descarado", "sustracción y despojo a la Municipalidad". Que el derecho de contralor y de opinión (art. 22, Ley 1294/87), no requiere para su leal ejercicio del uso de expresiones calumniosas, porque ésta es una forma negativa de defender los intereses y las instituciones de la República. Agrega que, los acusados han sobrepasado sus atribuciones, al sentenciar por su parte la conducta del querellante como hecho punible de robo ya consumado, con las expresiones vertidas: "...la comprobación oficial...", amparados en un informe de la Contraloría General de la República, conscientes de la inexistencia de una sentencia Judicial firma al respecto. Cabe destacar – prosigue el fallo- que las acciones de los procesados fue la de acusar, haciéndolo público, y no la de emitir meras opiniones en el ejercicio de sus funciones. Asimismo expresa que, el "animus injuriando" se demostró con la frase: "...comunicar a la población en general...". Manifiesta además, que la conducta

de los imputados es reprochable, porque han obrado con pleno conocimiento de que sus conductas eran lesivas al honor y reputación del querellante, no acreditando ninguna casual de justificación o irreprochabilidad. La pena aplicada fue la de 300 (trescientos) días multa y la adicional de composición por el monto ya mencionado.

El representante de los condenados sostiene, entre otros, que no existe sentencia Condenatoria no es óbice para que el hecho sea verdadero. El Art. 150 C.P. dice- no requiere que exista una sentencia firme en contra del acusado, lo que exige es que el hecho sea falso. Prosigue el agraviado, que el hecho no es falso, las irregularidades notorias en la que ha incurrido la Administración municipal del abogado Genaro Domínguez son hartamente conocidas, pues el informe de la Contraloría General de la República ha sido, en ese sentido, contundente y arrollador. Y sin lugar a dudas, la responsabilidad por las mismas, corresponden – aunque no en exclusiva- al encargado de la Administración municipal, esto es el Intendente municipal, que era el abogado Genaro Domínguez.

Que las pruebas documentales, en la que consta la comisión de graves irregularidades, fue rechazada ilegalmente por el Tribunal de sentencia, pues conforme al artículo 23 de la Constitución nacional, se permite la prueba de la verdad tratándose de funcionarios públicos, menciona la presentación.

Agrega que, no se tuvo en cuenta el ánimo injuriando, elemento indispensable para la configuración de cualquiera de los delitos contra el honor. Los Concejales emitieron su opinión como Concejales, como actores políticos, miembros titulares de la Junta municipal de Concepción. Expresa que sus defendidos siempre han actuado, en ejercicio de sus funciones, defendiendo intereses públicos superiores al privado. En este sentido, los hombres públicos no gozan del valor absoluto de protección al honor que pretende darle el Tribunal de Sentencia. La crítica, cede ante el sagrado derecho de los ciudadanos que es el de ser afectado o dañado por actuaciones de funcionarios públicos. El apelante solicita sea revocada la Sentencia recurrida, absolviendo a sus defendido de toda pena e imponiendo las cosas a la adversa.

El Miembro preopinante dijo: para establecer la existencia de un hecho punible, en este caso, delito, y su autor, debemos trabajar directamente sobre la calificación imputada al hecho querellado por el Tribunal de debate y cuya parte dispositiva, fue precedentemente transcripta (Art. 456 C.P.P.).

Invirtiendo el orden de la pregunta, advertimos que los responsables de la imputación, que trasluce la querella se encuentran perfectamente individualizados, atribuyéndose dicha autoría a los acusados Luis Alberto Aguilar y Myrian Velaztiquí de Echagüe, ya que han firmado el documento del cual se extrajo la frase utilizada para impulsar la Acción penal. Igualmente y mayor

sustentación jurídica no necesita, en oportunidad de la Audiencia del juicio oral y público ambos han reconocido dicho extremo.

Dentro de ésta cuestión, nos resta analizar la figura de: Calumnia, acomodada en el Art. 150 del Código Penal vigente, y que podemos definir como la imputación falsa de un hecho personal concreto que la Ley haya erigido como delito o que por su carácter deshonesto o inmoral, sea susceptible de exponerlo a la animadversión o al desprecio públicos. La norma Legal citada, no define la figura delictiva, pero permite extraer del mismo los elementos esenciales configurativos de dicho ilícito, a saber: 1) imputación falsa a sabiendas: la acusación debe ser falsa y el sujeto activo debe ser consciente del ello, caso contrario no existiría lesión moral que afecte a persona alguna. Al respecto la obra de Teodosio González, Tomo III; pág. 124, señala en lo pertinente: "...si la imputación es verdadera, no puede haber delito, porque tratándose de hechos de Acción penal pública; es decir, de infracciones que, todos y cada uno de los ciudadanos están, no sólo en el derecho, sino en el deber de denunciar y perseguir su imputación, lejos de hacer de él un delincuente, le mostraría un eficaz cooperador de la Justicia social y en vez de castigo, merecería recompensa". Sobre el mismo punto, extraemos del Diccionario Jurídico Penal del autor, Gil Millar Puyo Jaramillo, pág. 67, los siguientes conceptos: "... el calumniador debe tener conciencia de que la imputación es falsa, porque si es cierta o está convencido de que las cosas sucedieron así, no comete ningún delito". Eusebio Gómez, dice: "para que exista calumnia es esencial que la imputación sea hecha con el conocimiento de la falsedad del hecho que forma su objeto". Cuello Calón expresa: "no hay voluntad delictuosa y, por tanto no hay delito, cuando la falsa imputación se hace de buena fe o en cumplimiento de un deber, o en ejercicio legítimo de un oficio o cargo". 2) Dolo: debe probarse la existencia de mala fe, la intención de ofender, porque éste elemento es el que completa el hecho material, sin ello no existe responsabilidad en el agente. 3) Energía suficiente para lesionar el honor personal: la emisión que genera éste efecto es el delito doloso o de conducta criminal dolosa. Las calumnias por su culpa o imprudencia carecen de la intensidad necesaria para excitar una acción Judicial porque no constituyen infracciones penales (Art. 155 C.P.).

El hecho concreto que motivó la promoción de la presente causa, se encuentra claramente especificado en el Escrito de querrela obrante a fojas 4 de autos y que textualmente expresa: "...3-comunicar a la población en general, la oficial comprobación de las distintas irregularidades denunciadas por ésta Junta municipal que van desde la ineptitud, pasan por la malversación de fondos y llegan al robo diario y descarado". El texto fue extraído del Dictamen elevado a consideración de los Miembros de la Junta municipal de Concepción (concejales), por la Comisión revisora del Informe final del examen Especial practicado, a la

Ejecución presupuestaria de la Municipalidad de Concepción, por lo auditores designados por la Contraloría General de la República. Dicha Comisión, conformada especialmente para la mencionada tarea, integraban ambos acusados que son también Concejales de ésta Comunidad. La frase transcrita literalmente constituía una recomendación que los imputados hicieron al plenario de la Junta municipal. Este órgano Colegiado convirtió en Resolución dicha recomendación, según obra a fojas 132/134. Resolución O/P N° 1869 de fecha 26 de abril de 2001.

De acuerdo a lo expuesto, el hecho esencial, que resulta imposible desprender y aislar de este examen, para dotar al mismo de base sólida, se originó en el resultado de la Auditoría realizada por la Institución oficial autorizada para ese efectos, que es la Contraloría General de la República (Arts. 281,283 inc. 1,5, C.N.), cuya copia obra en autos. En el mismo, constan detalladamente múltiples y llamativas irregularidades durante la Administración municipal ejercida por el actor de la Demanda, señor Genaro Domínguez Bogado correspondiente al ejercicio Fiscal del año 2000. El documento es confiable y serio, por los motivos ya expresados. No existe otro peritaje de mayor valor, dentro del campo que nos ocupa que el proveniente de dicha Institución oficial, por tanto la imputación no puede calificarse de falsa, irresponsable o carente de sustento Legal, porque tiene apoyo de una fuente fidedigna. Por ello resulta imposible presentar a ésta pieza probatoria, como una cuestión secundaria, de segundo plano o desecharla como tal, ya que la frase que prendió la reacción del querellante, ha nacido en dicho Informe.

Carecería totalmente de sentido si el rol de los Concejales municipales, se limitara a controlar u opinar sobre las gestiones del Intendente, tal como contempla el Fallo sub exámine, apoyado en el Art. 22 de la Ley Orgánica municipal. Si así fuere, qué pasaría en caso de detectarse irregularidades en el manejo de los bienes de la comuna? Deben callar? Obrar así es convertirse en cómplices de dichos ilícitos. Evidentemente que allí no culmina la gestión de dicho colegiado. Entre las múltiples atribuciones y deberes de la Junta municipal se encuentra el de sancionar el Presupuesto general de la Municipalidad y vigilar la correcta ejecución del mismo. Desde el momento que los ediles son elegidos directamente por el pueblo y perciben una Dieta mensual proveniente de las recaudaciones colectadas por la Municipalidad, producto de impuestos y tasas abonados por el pueblo, tienen cuentas que rendir de sus gestiones a la ciudadanía. Esto significa informar de sus actividades, entre las que se encuentran, como ya expresamos: "el control de las ejecución del Presupuesto", Art. 38, inc. b y 163 de la Ley 10294/87, Orgánica Municipal, hacer saber en caso de anormalidades y en qué consisten las mismas. Prima el interés público sobre el particular, que en este caso recae sobre el sujeto pasivo u ofendido.

El Tribunal deliberante no determinó porqué justiprecia de agraviantes y lesivas las expresiones vertidas por los Concejales Ruiz y Velaztiquí de Echagüe. Como por ejemplo que: serían lesivas, ofensivas o dañosas las expresiones, cuando ellas sean opuestas a la verdad. O dicho de otro modo, las expresiones de los Concejales son lesivas al honor y la reputación del calumniado, porque éste ha demostrado que son falsas. Así debió concluir la Sentencia de acuerdo al criterio formado por el Juez de debate.

Igualmente, el querellante debió acreditar en el Juicio, que todos los cargos negativos de su Administración municipal, y que fueron detectados por la Contraloría del Estado, según el Informe agregado a ésta causa, son falsos, porque la presentación inicial niega la comisión de cualquier ilícito en el accionar del Gobierno municipal agregando: "... cuya falsedad a simple vista se puede probar". Este es un presupuesto insalvable para el progreso de la acción instaurada, tal como hemos explicitado anteriormente. Al respecto, la Sentencia señala que el tema es materia de otra Instancia judicial. A nuestro criterio, sea en ésta u otra instancia, pero la aclaración y despejo de cualquier duda sobre la conducta del Titular de la Comuna concepcionera debió ser aclarada previo a cualquier acción penal de ésta naturaleza. Para poder aplicar al caso el Art. 150 mencionado debemos demostrar notoriamente el cumplimiento de los requisitos contenidos en el mismo. En éste contexto nos estamos refiriendo directamente al presupuesto: Imputación falsa. Por esta causal opinamos que la acción interpuesta contra los nombrados Concejales fue apresurada.

En el ámbito de fuerzas probatorias, cabe preguntarse, en qué piezas puede buscar fundamento una Sentencia, si tuviera que optar por un Informe escrito proveniente de un organismo Estatal realizado por profesionales del ramo, basado en documentaciones revisadas correspondientes a la Institución intervenida, o la simple negativa verbal y escrita del afectado. No se puede dudar para escoger la primera alternativa. Por eso es que, en mi razonamiento, se presenta claro el incumplimiento de los presupuestos de la norma de Fondo, que fue aplicada al caso.

Se aprecia igualmente que la acusación no contiene un motivo o causal que lo sustenta. En el Escrito de querella –base de la imputación- se lee que los procesados han infringido la Ley "...por el simple dolo y gusto" o "... para satisfacer sus bajo instintos dolosos en sus vidas personales". Las expresiones revelan la ausencia de motivo o intención para delinquir de parte de los querellados, hecho que debilita la acusación en el cumplimiento específico del requisito: Dolo, que debe aparecer perfectamente definido entre los elementos procesalmente probados.

Del precedente examen, opino que no ha sido acreditada la existencia de un hecho que se lo pueda tipificar como punible, por ausencia de los presupuestos legales, requeridos para dicha calificación. Consecuentemente, el Fallo sub exámine debe ser revocado disponiendo la absolución de los procesados (Art. 474 del C.P.P.), con los efectos que produce la eximición de una acusación sobre hechos punibles contra el honor y la reputación de las personas. Las costas deben ser impuestas al querellante de conformidad a lo establecido en el Art. 270 del Código ritual. Es mi voto.

Disidente del doctor Quevedo machuca, en la tercera cuestión planteada en la cual exponer cuanto sigue: respetuosamente disiento con la conclusión a que arribara el preopinante y en mi opinión, la sentencia recurrida debe ser confirmada en atención a los siguientes fundamentos:

Que, partiendo de la definición hecha por Guillermo Cabanellas en el diccionario de Derecho Usual, Tomo I, año 1968 – Calumnia: infundada y maliciosa acusación, hecha para dañar. La calumnia recae siempre sobre hechos que causan deshonra, odiosidad o desprecio en la opinión común de los hombres. La calumnia configura, pues, un delito contra el honor: todo individuo tiene una vida material y una vida moral, y ambas han de ser protegidas por el Ordenamiento jurídico; efectivamente se ha comprobado la existencia de un hecho punible en este caso el de Calumnia y también a los autores del mismo, pues no estamos examinando la administración del Intendente municipal, en aquella época el abogado Genaro Domínguez, sino la que nos ocupa es la frase difamatoria firmada por los querellados, “por la malversación de fondos y llegar al robo diario y descarado...” como costa a fs. 37, 65 de autos.

Esto viene entonces a impulsar el análisis del bien Jurídico tutelado en el Libro 2º, Capítulo VIII de la Ley 1.160, al estar protegido el honor, éste se ubica en un grado de igualdad a los bienes materiales. Es entonces deber del Juzgador protegerlo, en este caso con la Sentencia que responsabiliza a los querellados por lesionar el honor y la reputación del querellante; por lo que comparto plenamente la decisión a la que arribó el Tribunal Unipersonal en la presente causa.

La imputación calumniosa denota un ataque más directo, pues el calumniador como establece el Art. 150 de la Ley penal en contra de la verdad y a sabiendas afirma o divulga a un tercero o ante éste un hecho referido a otro capaz de lesionar su honor, es decir imputa, atribuye falsamente a alguien un hecho.

El cargo que ocupan los querellados no le facultan a acusar a una persona –al Intendente en este caso- pues como mencioné anteriormente, la esencia de la litis es la frase difamatoria de los condenados. Es mi voto.

A su turno, el doctor Jara Sanchez dijo: que se adhiere al voto del Miembro preopinante y acompaña los fundamentos y conclusiones del mismo, reiterando que los hechos punibles querellados en esta causa, exigen el dolo, el propósito de dañar la reputación de una persona. En nuestro caso, como ya lo tiene afirmado el preopinante, los acusados obraron en sus caracteres de Miembros de la Junta Municipal de Concepción y no en relación enojosa personal, que pueda dar motivos para pensar en agravio premeditado. De ahí que este aspecto descarta la hipótesis de conducta dolosa dirigida a menoscabar el buen nombre y reputación del entonces Intendente municipal abogado Genaro Domínguez, por lo que en tal sentido debe ser interpretada y valorada.

Sabido es que todo acto punible encierra dos aspectos: uno objetivo y otro subjetivo. El hombre tiene una doble naturaleza: material y psíquica. También su conducta en la convivencia humana presenta siempre, por consiguiente, un aspecto externo perceptible físicamente y otro interno psíquico. Dentro de estos dos aspectos valorativos se han suscitado discusiones dogmáticas y de orden político criminal, referente a si el Derecho Penal debe ser un Derecho Penal de resultado o un Derecho Penal de voluntad. La mayoría de los autores coinciden en afirmar que ambos valores son indispensables para que quede configurado un delito. Para ello, conviene establecer el enlace del dolo penal para luego valorar la conducta del hombre y establecer si ella estuvo inspirada en los presupuestos que la Ley exige como para que un hecho cualquiera sea considerado delito.

Sebastián Soler, conocido penalista argentino, nos dice: que existe dolo cuando se ha querido un resultado, cuando se ha tenido conciencia de la criminalidad de la propia acción, y a pesar de ello se ha aprobado.

Para **Teodosio González**, la intención criminal es intención de voluntad hacia un objeto o sentido determinado.

La intención criminal es –como vemos- el elemento esencial y primordial de todo delito. Pero esa intención criminal, que debe fundar la responsabilidad del Agente, es un procedimiento interno del ánimo, por ello, la Ley se ve obligada a resolver este asunto, además de lo indicado por el expositor anterior, por presunciones. En esta causa, podemos presumir que los querellados Miembros de la Junta municipal local, al suscribir el Dictamen ya aludido por el preopinante, como representantes de la comunidad a la que representan en el Legislativo municipal, interpusieron el “animus defendendi” que desde los tiempos más antiguos, excluye el “animus injuriando”. “Culpa chaveta –decían lo romanos- qui non in ánimo quid fecit, utálteris nocet, sed ne sibi nóceat”. Vale decir, que no hay culpa y por consiguiente acción punible, cuando la necesidad de la propia investidura, impone asumir posiciones de Defensa mediante hechos o palabras que puedan presentarse como deshonrosas para el adversario, que configuran

objetivamente los hechos punibles de estos delitos, el "ánimus difamandi o injuriando, excluidos sin dudas en el caso en examen. Consecuentemente, me adhiero al voto del Miembro preopinante, en todos sus términos

A la última cuestión el Miembro preopinante dijo: Por los fundamentos que contienen las respuestas anterior, concluimos que no fue aplicada correctamente la Norma de fondo, porque los presupuestos indispensables para la calificación del delito tipo, en nuestro caso, el Art. 150 del Código Penal y sus concordantes, no han quedado conformados, razón por el cual hemos entendido que se impone la Revocatoria del fallo.

Por lo fundamentos expuestos, en el exordio que antecede, el Tribunal de Apelación en lo Civil, Comercial, Laboral, Tutelar, Criminal y Correccional del Menor, resuelve: Declarar admisible, el Recurso de Apelación interpuesto por ambos litigantes. Revocar, la S.D. Nº 31 de fecha 7 de setiembre de 2001, dictada en la presente causa y en consecuencia absolver de reproche y pena a los imputados Luis Alberto Ruiz Aguilar y Myrian Velaztiquí de Echagüe, no siendo afectados en su honor y reputación por la promoción de éste juicio. Imponer las costas del juicio, a la parte querellante. Santiago M. Quevedo M.; Luis Alberto Jara Sánchez; Guido Ruben Cocco Samudio. Secretario, Oscar Parodi

Art. 23. La organización y el funcionamiento de las reparticiones municipales serán reglamentados de acuerdo a las necesidades que se han de satisfacer y a la capacidad financiera del Municipio.

Concordancias: Arts. 17, 18, 62 (numeral 1), 152 (primera parte) y 237 de esta Ley. Art. 40 y 41 de la Ley Nº 1626/00

Los objetivos y las funciones legales municipales están determinados en los artículos 17 y 18 de esta Ley. Atendiendo a ellos y a la capacidad financiera de la Institución, se crean y/o se elimina: departamentos, secciones o dependencias.

La capacidad económica también determina la cantidad de personal permanente o contratado con que puede contar la Municipalidad, independientemente del porcentaje (25%) de los ingresos corrientes establecido en la Ley Orgánica (art. 152).

La creación o eliminación de una dependencia, departamento o sección puede ser propuesta por cualquiera de sus autoridades. Si la decisión la adopta el Poder Legislativo, debe posteriormente tener la aprobación del Ejecutivo, o viceversa. Si la determinación es unilateral, ella es nula.

¿La disminución del personal por causas imputables a la disponibilidad presupuestaria, es considerada **despido justificado**?

Dispone la Ley Nº 1626/00, en su artículo 41, lo siguiente: *“Cumplido el período de prueba establecido en la presente ley, el funcionario público cuya relación jurídica con el Estado termine por supresión o fusión del cargo, salvo que opte por permanecer en disponibilidad sin goce de sueldo por el término máximo de un año, percibirá la indemnización prevista en el Código del Trabajo para el despido sin causa y por la falta de preaviso. El funcionario público cesado por esta causal, tendrá prioridad para la reincorporación a otro organismo público que requiriese nuevas incorporación de personal”*.

El periodo de prueba a la cual se hace alusión es de seis meses (art. 18), durante el cual, la desvinculación del trabajador no genera ninguna responsabilidad para el Estado. Transcurrido dicho tiempo, el trabajador público adquiere estabilidad (artículo 41). Debo recalcar que la estabilidad laboral del funcionario público es muy diferente a la adquirida por un trabajador privado (art. 94 del C.L.). Esta diferencia legal, la cual no tiene justificativo alguno, es contradictoria al principio constitucional de igualdad ante la ley.

Producida la supresión o fusión del cargo, el empleado público tiene dos opciones. La primera, esperar 12 meses sin goce de sueldo, la cual no tiene razón de ser con lo cual seguirá perteneciendo al staff de la institución municipal en espera de su reposición.

La segunda opción, creo que la más válida desde el punto de vista práctico, es considerarse despedido ilegalmente percibiendo las indemnizaciones establecidas en los artículos 87, 91, 94, 218 y 243 del Código Laboral. Este segundo camino concede un “derecho de preferencia” con relación a sus pares cuando existe una vacancia en otra institución pública.

Jurisprudencia

*TElectoral., Asunción, sala 1, 2003/05/27. **Collante, Rodolfo Carlos. c. Municipalidad de Mariano Roque Alonso s/ Reposición en el cargo y cobro de guaraníes en diversos conceptos (Ac. Y Sent. Nº 21).***

Asunción, 27 de mayo de 2003.

¿Está ajustada a derecho la Resolución Nº 229/2002 de fecha 25 de mayo del 2002 dictada por la Intendencia Municipal de la ciudad de Mariano Roque Alonso?

Y el miembro preopinante, abogado Blas Neri Fleitas R., manifiesta:-

Que, en fecha 10 de junio del 2002, se presenta ante este Tribunal el señor Rodolfo Carlos Collante Bogado, por derecho propio y bajo patrocinio de la abogada Mirna Ortiz, a promover juicio contencioso-administrativo contra la

Municipalidad de la ciudad de Mariano Roque Alonso, de acuerdo al escrito presentado a fs. 4/6 de autos en los siguientes términos que sucintamente se expresa:

Y el Miembro preopinante prosiguió diciendo,

Que, se ha presentado ante este Tribunal el señor Rodolfo Carlos Collante Bogado, quien se agravia de la Resolución N° 229/2002 I.M. dictada por el Intendente Municipal de la ciudad de Mariano Roque Alonso, que dispone prescindir de las funciones que desempeña y cuya calidad de funcionario con estabilidad consta a fijas 2 de autos.

Que, en este punto, tenemos que tener en consideración que el acto administrativo impugnado por el actor; es decir, la Resolución N° 229/2002 de fecha 25 de mayo del 2002 dictada por la Intendencia Municipal de la ciudad de Mariano Roque Alonso, invoca los artículos 128 y 166 de la Constitución Nacional, 46 y 142 de la Ley 1626/00 "De la Función Pública". Como se observa, el acto administrativo impugnado en ningún momento se refiere a la causal invocada por la demandada en su escrito de contestación (supresión de cargo). En cuanto a la autonomía otorgada por la Carta Magna a las Municipalidades, así como la prevalencia de los intereses generales sobre los particulares, es indiscutible. Sin embargo, el Artículo 142 de la Ley 1626/00 citada en el cuerpo de las resoluciones atacadas de nulidad, otorga al Poder ejecutivo para reorganizar la administración pública, estableciendo un retiro voluntario de los funcionarios, conforme a la antigüedad de los mismos y los respectivos aportes que se realicen a las cajas jubilatorias. Esta norma es taxativa, por lo que sus previsiones no facultan a la Intendente Municipal, a pesar de la autorización de la Junta Municipal, a prescindir de los servicios de los funcionarios fundado en el Artículo 142 citado, sino de acuerdo al Artículo 43 de la Ley de la Función Pública. Otro punto en cuestión es lo que hace al invocarse al Artículo 46 de la Ley 1626, que manifiesta que dentro del Presupuesto General de Gastos de la Nación deberían estar incluidas las indemnizaciones correspondientes en el caso de los despidos de los funcionarios de la administración central, inaplicable a los intendentes municipales, ya que por autarquía y autonomía otorgada por la Constitución Nacional del año 1992, las Municipalidades no dependen del Presupuesto General de Gastos de la Nación, siendo estas las que elaboran sus correspondiente presupuesto, que debe ser aceptado por las Juntas Municipales respectivas.

Que analizando los preceptos legales utilizados por el Ejecutivo Municipal para dictar la resolución impugnada y que dieron lugar a la prescindencia de los servicios del actor, encontramos una incorrecta aplicación de las normas legales.

Que, en cuanto a la supresión o fusión de cargos manifestada por la parte demandada, es necesario traer a colación lo expresado por el autor Enrique Sayagues Laso en su obra Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, página 359, quién manifiesta: “La supresión de un cargo público por los órganos competentes tiene como consecuencia que el funcionario que lo ocupa queda separado de la administración. Dicha situación se distingue claramente de la destitución. Esta supone la persistencia del cargo del cual se saca al funcionario, en aquella el alejamiento del funcionario es consecuencia de la extinción del cargo que ocupaba. La supresión debe hacerse por razones interés público, no por motivos ajenos a la función, ni para lograr una destitución indirecta, pues se configuraría desviación de poder que viciaría el acto e impondría responsabilidad”.

Que, en conclusión, la supresión o fusión de cargo que manifiesta la representante convencional de la Municipalidad de Mariano Roque Alonso que no es motivo de la prescindencia de las funciones que venía desempeñando el demandante, deja dudas acerca de la verdadera finalidad del acto y no es más que una disimulada destitución del cargo que venía ocupando el actor, contrariando así normas de carácter público y es especial constitucionales que hacen a la carrera dentro de la administración pública, a la estabilidad adquirida, por lo que el acto administrativo impugnado carece de validez.

Que, de lo expresado precedentemente soy del parecer de que la Resolución N° 229/2002 de fecha 25 de mayo del 2002 dictada por la Intendencia Municipal de la ciudad de Mariano Roque Alonso, debe ser declarada nula y, en consecuencia, se debe disponer la inmediata reposición del actor Rodolfo Carlos Collante Bogado, en el cargo que ocupaba o en otro de similar categoría y remuneración, así como el pago de los salarios caídos, bajo apercibimiento de lo dispuesto en el Artículo 45 de la Ley 1626/00 “De la Función Pública”, en concordancia con el Artículo 2 y 82 de la Ley 1535/00 “De la Administración Financiera” y el Artículo 106 de la Constitución Nacional. Las costas a la vencida. Es mi voto.

A su turno, los Miembros Casatti Ferro y Meza se adhieren al voto del preopinante por los mismos fundamentos.

Por lo que resulta de la votación que antecede y de sus fundamentos, el Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala, resuelve: Hacer lugar a la presente

demanda contencioso-administrativa promovida por el señor Rodolfo Carlos Collante Bogado, en contra de la Municipalidad de Mariano Roque Alonso, y en consecuencia, revocar la Resolución N° 229/2002 de fecha 25 de mayo del 2002, dictada por la referida Intendencia Municipal; Disponer la inmediata reposición en el cargo que venía ocupando el actor o en otro de igual categoría, bajo apercibimiento de lo dispuesto en el Artículo 45 de la Ley 1626/00 “De la Función Pública”; Disponer el pago de los salarios caídos de conformidad a lo establecido en el Artículo 44 in fine de la Ley 1626/00 “De la Función Pública”; Imponer las costas a la parte vencida. – Luís Casatti. – Blas Fleitas. – Gilberto Meza. – (Sec. Federico Delfino)”.

CAPITULO II

DE LA JUNTA MUNICIPAL

SECCIÓN PRIMERA

DE LA ELECCIÓN, COMPOSICIÓN Y PROCLAMACIÓN

Art. 24. Las Juntas Municipales serán elegidas directamente por el pueblo, en la forma y tiempo determinados por la Ley Electoral.

Concordancias: Artículo 167 de la C.N. y 250 de la Ley N° 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”.

La redacción del artículo no es buena. En realidad lo que elige el pueblo es a los concejales, quienes conformar la Junta Municipal.

Art. 25. Para ser Concejel se requiere ser ciudadano paraguayo, mayor de 25 años de edad, de reconocida honorabilidad, natural del Municipio o con una residencia en él de por lo menos tres años y no estar comprendido en las inhabilidades previstas en el artículo 27 de esta Ley.

También podrán ser electos los extranjeros con una residencia mínima de siete (7) años en el Municipio y que reúna los mismos requisitos exigidos a los nacionales.

Concordancias: Artículo 27 de esta Ley y el Artículo 251 de la Ley N° 834/96

El candidato debe reunir las condiciones de edad (25 años), residencia atendiendo a su nacionalidad y honorabilidad.

¿Qué es la honorabilidad? Para la lengua castellana es la cualidad de honorable, el cual es digno de ser honrado, persona que procede con rectitud e integridad. O sea, su reputación en el municipio es intachable.

Art. 26. Las Juntas Municipales se compondrán:

- a) En la Municipalidad de Asunción, de veinticuatro (24) miembros titulares y veinticuatro (24) suplentes;
- b) En las Municipalidades de las capitales departamentales y en las que se hallen comprendidos en los Grupos Primero y Segundo establecidos en el artículo 10º de esta Ley, de doce (12) miembros titulares y doce (12) suplentes y,
- c) En las Municipalidades que se hallan comprendidos en los Grupos Tercero y Cuarto, de nueve (9) miembros titulares y nueve (9) suplentes.

Concordancia: Artículos 10 y 181 de esta Ley.

Esta es la nueva redacción del artículo que fuera modificado por la Ley Nº 2454/04. El "viejo artículo" establecía que los suplentes eran 18, 6 y 6 respectivamente. Ahora, tanto los titulares como los suplentes poseen la misma cantidad de números.

Si nos preguntáramos ¿cuál es la importancia de aumentar los suplentes? No la encontraremos desde el punto de vista jurídico, lo que nos lleva, al plano político que escapa de este trabajo.

Jurisprudencia

*Telec. De Villarrica, Villarrica, Mayo 31-999. **López, Agustín y otros (A.I. Nº 3).***

Villarrica, 31 de mayo de 1999.

Victo: El escrito presentado por los señores Agustín López Godoy, Aurelio Ruffinelli y Juan Bautista López, agregado a fs. ... de autos, y

Considerando:

Que los referidos recurrentes, solicitan la proclamación d sus candidaturas para sustituir a los señores Gustavo Mussi Melgarejo, Rubén Orlando Fanego M. y Oscar David Mussi, concejales titulares por la A.N.R. suspendidos en sus caros, por dos meses sin goce de sueldo, puesto por el Consejo Municipal.

Que, los señores Agustín López y Aurelio Ruffinelli, fundamentan su petición en el hecho de haber participado como candidatos suplentes, proclamados por la A.N.R., en las elecciones municipales y el señor Juan Bautista López, por haber participado como candidato en las elecciones internas de la A.N.R., en sustitución del señor Amadeo Maidana, fallecido, y basado en el hecho de que las tres personas proclamadas por el Tribunal Electoral de Villarrica, como suplentes por la nucleación política al que pertenecen se han incorporado como titulares,

quedando el Partido colorado sin suplentes, proclamados para la sustitución de los titulares en caso necesario.

Al respecto, el Tribunal señala: el art. 256 del Código Electoral: “Las autoridades electas en comicios municipales ordinarios, de no mediar contiendas judiciales, tomarán posesión de sus cargos, 30 días después de realizadas las elecciones. El miembro que figure a la cabeza de la lista proclamada presidirá la sesión preliminar de instalación de la nueva Junta, que en dicha ocasión, constituirá su Mesa directiva”. Del artículo de referencia, se deducen los siguientes elementos fundamentales, para la conformación de toda Junta municipal y que son:

1º- Elección en Comicios: requisito fundamental que refleja el símbolo de la democracia, permitiendo que el pueblo mediante el ejercicio del sufragio, designe a sus representantes. En nuestro sistema jurídico y de conformidad al art. 258 del mismo cuerpo legal, deben ser: “Elegidos en comicios directos, por medio del sistema de listas cerradas y de representación proporcional... los escaños se atribuye a las candidaturas que hubiesen obtenido los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente...”. Con lo que queda claramente señalado que toda persona para ocupar el cargo de Concejel debe ganar el escaño, según el sistema de representación proporcional establecido en el mismo artículo, después de su participación como candidato en comicios directos.

Y toda elección se hace, sobre la base de la convocatoria señalada en el art. 153 del C.E. Al respecto del inciso b) de este artículo, la Resolución de convocatoria a elecciones para el Municipio de Villarrica, llama a elegir 12 miembros titulares y 6 suplentes señalados por la ley respectiva. Si bien los partidos políticos o Alianzas debe presentar a los candidatos sobre la base del total de cargos a llenar (art. 250 C.E.), de entre los mismos, sólo se eligen el número de concejales titulares y suplentes específicos, sobre la base del mecanismo de distribución de escaños, establecido en el art. 258 del C.E. Los candidatos propuestos, a quienes no se le ha atribuido ninguna banca, por sobrepasar el número de escaños ganados por las respectivas nucleaciones políticas, quedan como terceros extraños al Consejo Municipal; por consiguiente no pueden ser considerados como los electos.

2º- Proclamación, no basta que una u otra lista haya obtenido el mayor número de votos. Es necesario que ella sea proclamada, es decir declarada electa como tal por la autoridad competente, precisamente por lo señalado en el párrafo precedente. Pues no todos los candidatos de las listas propuestas por los Partidos políticos o Alianzas electorales son electos sino sólo, en el caso que nos ocupa, los 12 titulares y 6 suplentes que ganan un escaño según el sistema D’Hont. Por consiguiente, la proclamación es el acto necesario para que la

persona electa adquiera los derechos y prerrogativas inherentes al cargo. La proclamación en los cuerpos colegiados se hace por lista y no por persona. En ese sentido, señala el art. 237: "Concluido el escrutinio, el Tribunal establecerá...B) La Discriminación de los Resultados por... listas..." y para la distribución de escaños en las listas de los cuerpos colegiados debe aplicarse el sistema D'Hont (art. 258). Del art. 237 se deduce que la proclamación de los electos lo debe realizar el Tribunal al término del escrutinio y en los plazos establecidos en el cronograma electoral, aprobado por los partidos políticos para las elecciones municipales y en cumplimiento de la misma, el T.E. ha integrado la lista de Concejales Titulares y Suplentes del Consejo Municipal, en base a la representación proporcional del sistema D'Hont, proclamando a 12 titulares y 6 suplentes, de conformidad a la Resolución T.S.J.E. N° 791/96, que da cumplimiento al art. 26, inc. b) de la Ley Orgánica Municipal.

De las disposiciones legales señaladas, se deduce que el Tribunal electoral debe: a) realizar la proclamación en un plazo establecido: es decir al término del escrutinio y no en otro tiempo, por el carácter preclusivo de posplazos establecido en el fuero electoral, pues son perentorios e improrrogables, (art. 39, Ley 635/95), lo que implica que no se pueden reabrir plazos ya fenecidos y b) proclamar sólo a los electos, en este caso proclamar sólo a 12 titulares y 6 suplentes, que es el número de miembros señalados por la Ley Orgánica Municipal y la Resolución de llamado a elecciones municipales.

El Consejo Municipal, no es consejo abierto, del cual puedan participar todos los candidatos propuestos como suplentes, por las nucleaciones políticas, ya que el art. 26 de la Ley Orgánica Municipal bloquea el número de integrantes señalando en su inc b) En las Municipalidades de las Capitales Departamentales y en las que se hallen comprendidas en los grupos primeros y segundos establecidos en tal art. 10 de esta Ley, de doce Miembros Titulares y seis Suplentes, pues como lo tenemos señalado con anterioridad, los que no ganaron los escaños son terceros extraños al Consejo Municipal.

Con relación al tiempo de proclamación, se observa que en la jurisprudencia extranjera: "Una vez realizada la Proclamación de los electos y expedidas las correspondientes credenciales, la Administración Electoral carece de Competencias en orden a la integración de los parlamentarios en una u otra formación política", (Ac. 20 de enero de 1986, Pag. 419, Código Electoral Español, Enrique Arnaldo Alcubilla, Manuel Delgado – Hirvieren García – Campero, Letrados de las Cortes Generales, Publicaciones Abella, Madrid 1989). Realizar por tanto, proclamación de otras personas fuera de los 12 titulares y 6 suplentes, en esta instancia lo considero por un lado extemporáneo y por la otra improcedente.

Analizar el problema de las sustituciones, conlleva al estudio de la función de los titulares y suplentes. Al respecto, los titulares ejercen las funciones para el cual fueron electos. En el caso que nos ocupa, los titulares electos y proclamados adquieren los derechos y prerrogativas correspondientes de Concejal Municipal, establecido en las leyes.

La función de los suplentes es sustituir a los titulares, “en caso de renuncia, inhabilidad, muerte o permiso de un miembro ya incorporado...” (art. 163). Entiendo por miembro incorporado al Concejal electo y proclamado, que previo el juramento de ley integra el cuerpo colegiado, ejerciendo las funciones inherentes al cargo.

Si se procediera en esta instancia a proclamar a otras personas, fuera de las 6 proclamadas en la estación oportuna, el Tribunal con la figura de la sustitución estaría ejerciendo funciones legislativas, al crear a los sustitutos de los suplentes, figura no contemplada en nuestra legislación. En efecto, si los solicitantes fuesen proclamados para sustituir a los inhabilitados temporalmente, una vez que los titulares regresen a ocupar sus bancas, los sustitutos se convertirían en suplentes, dándose así lo señalado precedentemente, de haber sido proclamados como suplentes de los proclamados inicialmente como suplentes. Por otro lado, si el Tribunal procediese a proclamar a otros tres suplentes, se superaría al número señalado por la referida Ley Orgánica Municipal, aumento que sólo puede ser establecido por Ley y no por resolución judicial.

Si el art. 163 del Código Electoral resulta inaplicable para proceder a la sustitución en la Junta Municipal, por haberse agotado los suplentes de la misma nucleación política, que es el caso en debate, la solución del problema lo da el art. 164 que textualmente dice: “Cuando las vacancias resulten del retiro definitivo del bloque o bancada de uno de los partidos, movimientos políticos o alianzas se convocará en primer lugar a los suplentes de la misma bancada y si éstos a su vez se negaren a incorporarse, se distribuirán las bancas entre los candidatos suplentes más votados en las listas de las otras asociaciones políticas y en la proporción correspondiente” y a reglón seguido señala específicamente : “igual procedimiento se seguirá en los casos de vacancias de convenciones constituyentes, de miembros titulares de las Juntas departamentales o Juntas municipales”. Interpretando el alcance de este artículo en concordancia con el art. 163, las sustituciones deben hacerse en primer lugar con los suplentes proclamados de la misma bancada y a falta de ellos con los suplentes proclamados de las otras bancadas; pues la expresión Candidatos suplentes más votados, no puede significar otra cosa diferente a Proclamados. Pues si no fuera así debería el artículo referirse a los candidatos suplentes más votados de las distintas corrientes internas del mismo partido, antes de ofrecerlos a los suplentes más votados de otras nucleaciones políticas, y por lo que tenemos dichos

procedentemente, ya que no basta la elección, es necesario a su vez la proclamación que determina el lugar correspondiente, dentro de las listas electos y al número bloqueado de suplentes que señalan las respectivas leyes orgánicas.

En el caso que nos ocupa, al no quedar suplentes que puedan sustituir a los titulares de su misma bancada y siguiendo las reglas de los dos artículos precedentemente mencionados, los Concejales titulares por la A.N.R., inhabilitados temporalmente para ejercer el cargo deben ser sustituidos por los miembros suplentes proclamados de las otras Asociaciones políticas que integran la junta Municipal. Dar curso a lo peticionado por los recurrentes, implicaría dar participación a terceros extraños de in órgano colegiado con número de miembros limitado por las leyes específicas.

Seguidamente el miembro abogado Leonor González Prestillo manifiesta, para la resolución del presente caso, considero que el hecho relacionado en autos existe inhabilidad o impedimento para ejercer el cargo en relación a varios miembros titulares de la Junta municipal de la ciudad de Villarrica, señores Gustavo F. Mussi M., Rubén O. Fanego M. y Oscar David Mussi y Antoniano Wuyk por suspensión temporal (60) días, conforme consta en el instrumento de fs. 40 al 43 de autos, (Resolución N° 1143 de la Junta Municipal), por ende corresponde el estudio y la forma en que se debe proceder para la sustitución, al amparo de las prescripciones legales que hacen al caso.

En este supuesto, el art. 163 del Código Electoral refiere: "En caso de renuncia, inhabilidad, muerte o permiso de un Miembro ya incorporado, lo sustituirá aquel que en la lista respectiva de suplente de su partido o movimiento político figure en el orden de prelación. El mismo sistema regirá para las Alianzas electorales, salvo que las partes hayan acordado otro diferente", la suspensión impuesta a los concejales les impide ejercer su cargo, ello implica inhabilidad, que significa defecto o impedimento para ejercer un empleo u oficio (ver comentario, art. 7 del C.E., comentado por Bernardino Cano Radil, pág. 15 y diccionario jurídico de Manuel Osorio, pág. 381).

Entendemos por miembro incorporado en los términos de la prescripción legal citada, el miembro titular de un cuerpo colegiado en ejercicio del cargo, previo cumplimiento de las formalidades requeridas por cada cuerpo (senador, diputado, miembro de Junta Departamental, Municipal, etc.).

En relación a la sustitución, la disposición legal en estudio (art. 163 C.E.) prescribe: que en cualquiera de las circunstancias señaladas en su texto, renuncia, inhabilidad, etc.: "...de un miembro ya incorporado, lo sustituirá aquél que en la lista respectiva de suplentes de su partido o movimiento político figure en el orden de prelación. El mismo sistema regirá para las Alianzas electorales, salvo que las partes hayan acordado otro diferente", de ello se infiere sin lugar a

equivocos, a mi criterio que esta disposición legal, al hablar de que la sustitución se debe hacer de las lista respectiva de suplentes de cada partido, de cada movimiento político o de la alianza en su caso, se adhiere al régimen de representación política proporcional para la sustitución del miembro incorporado en un cuerpo colegiado surgido de una elección, conforme nuestra legislación electoral (convencionales, constituyentes, senadores, diputados, miembros de Juntas Departamentales y municipales).

Congruentemente la prescripción legal citada, ratifica el principio de la representación proporcional, establecida para la distribución de escaños de los miembros de un cuerpo colegiado surgido de una elección, previsto en nuestra Legislación electoral, de conformidad a las previsiones del primer apartado del art. 258 de la Ley 834, Código Electoral que señala: "Los convencionales, senadores diputados, miembros de las Juntas Departamentales y Municipales serán elegidos en comicios directos, por medio del Sistema de lista cerrada y de representación proporcional", que tiene su referente constitucional en la disposición establecida en el art. 118 de la Constitución Nacional que dice: "El sufragio... constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto... y en el sistema de representación proporcional".

A propósito de la representación política, el prof. Néstor Pedro Sagués, en su obra doctrinaria: "Partido político y la representación política", publicada en el compendio jurídico El Derecho, Jurisprudencia General, Tomo 137 pags. 956, 957, 958 señala: "En todo fenómeno de representación política, visualizado desde el campo de la realidad, es posible constatar tres elementos fundamentales: a) el representante, b) el representado, c) el factor representativo (o elemento que hace que el representante representa al representado)... Según nuestro parecer el meollo de la representación política está en un fenómeno de adhesión. A es representante de B, porque B presta adhesión a A. ¿Cuáles son las causas de la adhesión? Ella es necesariamente múltiple. Algunas veces se presta adhesión por el carisma, simpatía, seguridad o confianza que tiene el representante... En otros supuestos, el representado confiere adhesión al representante porque entiende que el último lo beneficiará (adhesión por interés). También es posible que B conceda adhesión a A por coincidencias ideológicas o doctrinarias: lealtades por principios. Asimismo pueden darse adhesiones mixtas, pro lealtad personal y de interés o principista y de interés, etc., en cuanto a los partidos y la representación política, sigue el auto... es obvio que los partidos políticos no son los únicos escenarios de representación, porque fuera de ellos hay numerosos elencos representativos, (V. gr. Representaciones políticas en el ámbito gremial, universitario, eclesiástico, empresarial, etc.), un partido político es representativo (en el ámbito sociológico), en la medida en que sus líderes y candidatos cuenten con adhesión dentro y fuera del partido... a) dentro del partido político... algunos

dirigentes del partido representan (obtienen adhesión), a sectores o línea de ese partido. Tal representativas intrapartidaria es decisiva, por supuesto par alcanzar cargos en las cúpulas partidarias y para lograr se incluido en la lista que el partido presente a la ciudadanía, el día de los comicios generales, b) fuera del partido... (obtienen adhesión) a sectores y grupos humanos que no pertenecen al partido, pero que muchas veces sufragan en las elecciones generales. Esa representación extrapartidaria es decisiva para triunfar en estas y desde luego, para alcanzar así los cargos políticos... que se disputan en esos comicios". Lo mismo ocurriría en cuanto a la representación política de los movimientos políticos o alianzas electorales.

Consecuentemente con las prescripciones legales y las orientaciones doctrinarias citadas, el miembro incorporado aun cuerpo colegiado previsto en nuestra Legislación electoral (convencionales, senadores, diputados, miembros de Juntas departamentales y municipales), debe ser sustituidos de la forma siguiente a mi criterio:

- a) por la lista de suplentes electos en los comicios generales, departamentales, municipales, etc. –en orden de prelación– representantes del partido político, del movimiento político o de las alianzas electorales (salvo que las partes en las alianzas, hayan acordado otra forma de sustitución), al que pertenece el sustituido.*
- b) Terminada esta lista, siguiendo siempre el régimen de la representación proporcional, deben ser sustituidos por la lista de candidatos suplentes, propuestos por los partidos políticos, los movimientos políticos o las alianzas electorales para las elecciones citadas, y en la forma establecida en el párrafo anterior.*

Referente de esta última hipótesis (sustituir por lista de Candidatos suplentes) encontramos en el art. 164 del C.E. que dispone: "...se distribuirán las bancas entre los candidatos suplentes más votados en las listas de las otras asociaciones políticas...". Este supuesto, que se distribuyan las bancas entre los candidatos suplentes de otras asociaciones políticas, sólo ocurre cuando los partidos políticos, los movimientos políticos o las alianzas electorales ya no tiene interés de ser representado en un cuerpo colegiado surgido de una elección, esto es el espíritu de la ley al referirse al retiro de la bancada y la negación de los suplentes a incorporarse, al disponer en su texto: "Cuando las vacancias resulten del retiro definitivo del bloque o bancada de uno de los partidos, movimientos políticos o alianzas de convocarán a los suplentes de la misma bancada, y si éstos a su vez de negaren a incorporarse..." entonces, al ser muy clara la intención del partido, del movimiento político o de la alianza de no tener más interés de ser

representado, se procede a la distribución de las bancas, como se dejara establecido ut-supra.

Lo que deduce sin lugar a equívocos en otro orden del estudio de esta prescripción legal, es que los miembros incorporados pueden ser sustituidos por los Candidatos suplentes propuestos por los partidos, movimientos políticos y las alianzas que participaron en las elecciones. En la legislación comparada, el art. 182 del C.E. español nos dice: "...En caso de fallecimiento... de un concejal, el escaño: se atribuirá al candidato...E. Es decir el candidato sustituye.

En el caso de autos, habiendo fallecido un candidato suplente de un partido político, consideramos que es la autoridad partidaria el que debe decidir quién es el sustituto, conforme a sus estatutos (en la misma forma se procedería en el caso de ser el justiciable miembro de un movimiento político o una alianza electoral), por ser estas nucleaciones políticas los que presentan candidatos en las elecciones para que lo representen. En relación a la representación partidaria en la legislación comparada, el art. 117 de la Ley Española de Elecciones Locales, transcripto en el Diccionario electoral, págs. 620, 621 declara: "...si algunos de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que lo presentó cesará un su cargo..." entendemos que si deja de pertenecer al partido que le propuso para el cargo ya no representa a dicho partido, de ahí la cesantía, es decir es la representación del partido el sustento de su cargo.

De no procederse en la forma señalada, para la sustitución de los miembros incorporados en la Junta Municipal de Villarrica, (sean los justiciables, miembros de un partido, de un movimiento político o de una alianza electoral), creemos se estaría lesionando gravemente el régimen de la representación política proporcional consagrada en claras disposiciones de nuestra Legislación electoral, arts. 4, 10, 163 y 258 y en la Constitución Nacional, art. 1º y 158 muy especialmente por las disposiciones contenidas en el art. 4º del C.E. que prescribe: "... En caso de dudas en la interpretación de éste Código se estará siempre a lo que sea favorable... a la vigencia del régimen democrático representativo, participativo y pluralista en el que está inspirado y a asegurar la auténtica expresión de la voluntad popular..."

Ahora bien, la lista respectiva de candidatos suplentes de cada partido o movimiento político y de las alianzas electorales, para una elección determinada obra necesariamente, en el expediente de presentación de las candidaturas que se presentan ante la Justicia Electoral a los efectos de su impugnación y posterior oficialización, en el caso de autos para las elecciones municipales del 17 de noviembre del año 1996 en el Distrito de Villarrica, la lista de candidatos de la A.N.R. obra en el expediente caratulado: "A.N.R. Partido Colorado s/ presentación de candidaturas", traído a la vista de la Excm. Corte Suprema de Justicia, según

providencia de fecha 6/05/99 a fs. 24 (atento a la facultad que confiere el art. 44 de la Ley 635), cuya compulsu obra por cuerda separada al presente proceso, en un cuerpo colegiado surgido de una elección. Esto es el espíritu de la Ley, al referirse al retiro de la bancada y la negación de los suplentes a incorporarse, al disponer en su texto: “Cuando las vacancias resulten del retiro definitivo del bloque o Bancada de uno de los partidos, movimientos políticos o alianza, se convocarán a los suplentes de la misma Bancada, y sí éstos a su vez se negaren a incorporarse...”, entonces al ser muy clara la intención del partido, del movimiento político o de la alianza de no tener más interés de ser representado, se procede a la distribución de las bancas como se dejare establecido ut supra

En el expediente de referencia se corrobora que los candidatos suplentes propuestos por la A.N.R., Partido Colorado, para las elecciones del Distrito de Villarrica, del 17/11/96, son los señores Amadeo Maidana Barreto, Agustín López Godoy y Aurelio Ruffinelli. Asimismo, a fs. 12 de autos obra el certificado de defunción del candidato suplente Amadeo Maidana Barreto, siendo el sustituto del mismo, el señor Juan Bautista López, conforme nómina de candidatos suplentes de las elecciones internas de la A.N.R. (Partido Colorado), remitido por el Presidente de la Junta de Gobierno del citado partido con nota aclaratoria, que fuera agregada a fs. 36 del proceso.

Que, estando suspendido en sus funciones, los miembros titulares de la Junta Municipal de Villarrica, Señores Rubén Orlando Fanego Mussi, Gustavo Francisco Mussi Melgarejo y Oscar David Mussi, en los términos de la resolución de la Junta Municipal de Villarrica N° 113 de fs. 42 y 3 de autos y habiéndose agotado la lista de suplentes electos de la A.N.R., en los comicios municipales respectivo, como su puede apreciar en las actuaciones obrantes en el proceso caratulado: “P.L.R.A. C/ Cesar S. Chamorro y Vicente Oscar Fariña s/ pérdida de investidura”, que también fue traído a la vista en estos autos.

En mérito a las consideraciones precedentes y el voto en disidencia del miembro abogado Leonor González Portillo, el Tribunal electoral de Villarrica resuelve: No hacer lugar a la proclamación con concejales suplentes, solicitada por los señores Agustín López Godoy, Aurelio Ruffinelli y Juan Bautista López, para la sustitución de los miembros incorporados a la Junta Municipal de Villarrica, en representación por la A.N.R., por improcedente.

José César Huerta; Leonor González Portillo; Nidia Argüello de Garcete. (Sec. María A. Unger V.).

Art. 27. No pueden ser electos Concejales:

- a) s declarados incapaces;

- b) Los que tengan procesos pendientes en que haya sido dictado auto de prisión o hayan sido condenados judicialmente por delitos contra la Administración Pública o contra el patrimonio de las personas;
- c) Los que hayan sido declarados en quiebra fraudulenta;
- d) Los miembros en actividad de las fuerzas Armadas, policiales y del clero;
- e) Los directores y accionistas de empresas concesionarias de servicios municipales;
- f) Los que tuvieron interés directo en cualquier contrato con la Municipalidad;
- g) Los miembros y funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Judicial, excepto el personal directivo y docente de los establecimientos públicos de enseñanza (redacción actual por la modificación hecha por Ley Nº 1733/01 del 26 de Julio de 2001);
- h) Los funcionarios municipales.

Concordancias: Artículo 59 de esta Ley. Artículos 36, 38, 73, 89 del C.C.; Artículo 96 del Código Electoral; Artículos 173 y 175 de la C.N. Ley Nº 514/94 que "Reglamenta la Prohibición de los Artículos 173 y 175 de la Constitución Nacional"

Se determinan quiénes son las personas incapaces de ejercer el legislativo municipal. Se discute muy a menudo, a pesar de la redacción clara de este artículo, y se ha llegado a presentar en elecciones de entidades sociales, que aquella persona que está incluida dentro de esta norma (incisos de la d a la h), pueden postularse para el cargo, pero que una vez electa no puede ejercer la misma. Personalmente creo, que ninguna persona que no pueda ejercer el cargo obtenido de las elecciones puede ser candidata. Su nombre debe ser tachado de la lista respectiva porque posee un impedimento legal para el ejercicio de la función. ¿Para qué postularse si no ejercerá el mandato?

Los tres primeros incisos están relacionados directamente con un proceso judicial, de donde proviene la declaración de incapacidad subrayada en los tres impedimentos.

El impedimento para los miembros del Ejército y de la Policía Nacional es constitucional como se demuestra en sus artículos 173 y 175.

El inciso g fue modificado eliminando de la redacción original "Poder Judicial" con lo cual, se posibilita ahora que cualquier senador o diputado pueda ser candidato a concejal. ¿Cuáles fueron los motivos que llevaron a tomar dicha decisión? Nuevamente, lo jurídico se desconoce volcándonos al ámbito político.

Jurisprudencia

TElec. De la Capital, Sala 1, Asunción, Octubre 28-998. “Acuña Britez, Arcadio”. (Ac. Y Sent. Nº 22).

Asunción, 28 de Octubre de 1998.

Resulta:

Que, en fecha 1º de junio de 1998 se presenta el señor Arcadio Acuña Britez, Concejal Suplente por la A.N.R. del Distrito de San Antonio a denunciar inhabilidad del Concejal señor Basilio Erótido Martínez y solicitar confirmación en el cargo de Concejal titular.

Que, a fs. 10 éste Tribunal por Auto Interlocutorio Nº 126 de fecha 3 de junio de 1996 resuelve, entre otros puntos, tener por iniciada la presente demanda sobre inhabilidad del cargo de Concejal Municipal de la ciudad de San Antonio, contra el señor Basilio Erótido Martínez.

Que a fs. 20 de autos, obra la contestación del señor Basilio Erótido Martínez donde en el punto cuarto solicita se dicte Sentencia, rechazando con costas la demanda incoada por ser notoriamente improcedente.

Que por proveído de fecha 22 de junio de 1998, se tiene por presentado al demandado, por reconocida su personería, por contestada la demanda y ordena además que se agreguen las instrumentales presentadas. Se declara la cuestión de puro derecho y se corre nuevo traslado a las partes y vista al señor Agente Fiscal Electoral.

Que en fecha veintinueve de junio, el señor Arcadio Acuña, se da por notificado, contesta traslado y solicita se dicte resolución haciendo lugar a la inhabilidad para ocupar el cargo de Concejal del señor Basilio Erótido Martínez Franco y en consecuencia se le confirme en el cargo de Concejal Titular de la A.N.R. en reemplazo del mencionado, (fs. 27).

Que el señor Agente Fiscal Electoral en su dictamen Nº 218 de fecha 30 de junio de 1998 obrante a fs. 28 contesta la vista que le fuera corrida por proveído de fecha 22 de junio y dice que teniendo conocimiento, según se menciona a fs. 9 de autos, de la tramitación de un expediente caratulado “Basilio Erótido Martínez Franco c/ Junta Municipal de la ciudad de San Antonio s/ Amparo Constitucional”, ante el Juzgado Electoral del Departamento Central, solicita se libre oficio a los efectos que remita los autos mencionados.

Que a fs. 36 de autos obra la Nota Nº 161/98 de fecha 31 de julio de 1998 de la Municipalidad de San Antonio, donde informa lo que el señor Arcadio Acuña Britez percibe dieta desde el mes de febrero de 1998 hasta la fecha.

Que, a fs. 37/39 obra la nota CGR N° 3991 del señor Contralor General de la República, por la cual remite copia autenticada del expediente CGR N° 247 solicitada en autos.

Que en fecha siete de agosto, se presenta el señor Basilio Erótido Martínez Franco a solicitar medida de urgencia en el sentido de que éste Tribunal, ordene la reposición como Concejal Titular de la Junta Municipal de la Ciudad de San Antonio (fs. 40).

Que por proveído de fecha siete de agosto del estado de la causa, se corre vista al señor Agente Fiscal Electoral, (fs. 40 vlto).

Que, el señor Agente Fiscal Electoral en su dictamen N° 236, es del criterio que corresponde no hacer lugar a la medida de urgencia solicitada y asimismo esa representación Fiscal reitera la solicitud contenida en el dictamen 218 de fecha 30 de junio de 1998, obrante a fs. 28 de autos.

Que el proveído de fecha 17 de agosto de 1998 ordena se agregue al dictamen Fiscal y se traiga a la vista el expediente caratulado "Basilio Erótido Martínez Franco c/ La Junta Municipal de San Antonio", (fs. 42).

Que por Auto Interlocutorio N° 134 de fecha 25 de agosto de 1998 este Tribunal resuelve no hacer lugar a la medida de urgencia solicitada en autos por el señor Basilio E. Martínez Franco (fs. 45).

Que por proveído de fecha 1° de septiembre de 1998, previo al dictamien to de autos para resolver, se corre vista al señor Agente Fiscal Electoral, (fs. 46).

Que el señor Agente Fiscal Electoral en su Dictamen N° 259 de fecha 30 de septiembre de 1998, entre otras cosas opina que nuestra Legislación no contempla el cargo de Concejal Ad-honorem y la C.N. en su art. 105 dispone que: "ninguna persona podrá percibir como funcionario o empleado público más de un sueldo o remuneración simultánea con excepción de los que provengan del ejercicio de la docencia". Agrega además que la Ley 834 en su art. 96 establece: "No podrán ejercer funciones electivas, b) los Ministros del Poder Ejecutivo... y demás funcionarios a sueldo del Estado, Gobernación o Municipio". Por tanto, a criterio de esa representación fiscal, corresponde hacer lugar a la demanda de inhabilidad para ocupar el cargo de Concejal del señor Basilio Erótido Martínez Franco y confirmar en el cargo de Titular al señor Arcadio Acuña Britez, (fs. 47/48).

Que el proveído de fecha 1° de octubre de 1998, ordena se agregue el dictamen fiscal y llama autos par resolver, (fs. 48 vlto).

Que por proveído de fecha 7 de octubre de 1998 se practicó el sorteo de Ley, resultado el siguiente orden de votación: doctores Bogado Romero, Jiménez Rabito y Dendia, y

Considerando:

El preopinante, doctor Bogado Romero manifiesta:

El tema planteado en éstos autos es que Arcadio Acuña Britez, Concejal Suplente de la A.N.R. del Distrito de la ciudad de San Antonio, se presenta a denunciar a Basilio Erótido Martínez Franco, haber sido electo Concejal de la citada localidad, siendo funcionario de la Administración Nacional de Electricidad, en violación a las leyes pertinentes y termina solicitando se le dé el cargo de Concejal permanente de la referida corporación.

Este es un tema ya común planteado ante este Tribunal, en que personas electas para estos cargos, al fina resultan que se hallaban inhabilitadas para ser electas para los cargos respectivos.

Es verdad que el art. 96 del Código Electoral y el art. 27 de la Ley N° 1294 Orgánica Municipal prohíben a los funcionarios del Estado y Municipalidades a ser electos como Miembros de las Juntas Municipales.

Pero la pregunta que viene ahora es: ¿Qué pasa si son electos o electas con los impedimentos previstos en las disposiciones legales citadas? Trataremos de responder a esta interrogante.

El mecanismo para ser electos los Concejales Municipales y otros cargos electivos, es que existen diferentes etapas de filtración, como ser: las internas partidarias, que tienen sus procedimientos de impugnación de candidaturas y una vez electos en esa etapa viene a la Justicia Electoral y es puesta de manifiesto en Secretaría por el plazo procesal determinado para las respectivas impugnaciones nuevamente, y luego el Tribunal dicta la resolución de habilitación definitiva.

En primer término, cabe destacar que las citadas leyes si bien es cierto prohíben la elección en las condiciones establecidas; sin embargo, no establecen ninguna sanción por contravenir esas disposiciones. Yo diría que las leyes citadas están incursas dentro de la categoría de leyes imperfectas, que establecen prohibiciones y no establecen penas o sanciones. A propósito, el Código Civil establece: "los actos prohibidos por las leyes son de ningún valor, si la Ley no establece otro efecto para el caso de contravención" (art. 27). Entonces, ¿a qué mecanismo este Tribunal va a echar mano para anular la elección del Concejal Titular señor Basilio Erótido Martínez?

En segundo término, diremos: ¿qué pasa si las etapas de cuestionamientos a los candidatos propuestos están todas preclusas? ¿Para qué entonces servirían

las distintas etapas procesales establecidas por la Ley si dentro de las mismas no han sido cuestionados los vicios o defectos? El principio de la preclusión consagra que: "clausurada una etapa procesal, no es posible renovarla, aunque haya acuerdo de partes. Por la cosa juzgada se opera la preclusión del proceso", (art. 103 del Código Procesal Civil). El principio de preclusión es opuesto al principio de secuencia libre y discrecional. No hay etapa procesal al que se pueda revivir si se ha consentido, ni derecho que no decaiga si se ha dejado pasar el tiempo de prescripción. Estos principios consagrados por nuestra legislación positiva, tanto de forma como de fondo mira a la estabilización y certeza de las instituciones jurídicas, sociales o lo que sea. Sostener lo contrario, sería dar libertad a que las cuestiones jurídicas estén libradas al capricho y ser cuestionadas en cualquier época del tiempo, propiciando la inseguridad y el caos jurídico. La Corte Suprema Nacional de la Argentina ha declarado, "que el derecho reconocida a los particulares en una Sentencia firme, constituye un bien incorporado a su patrimonio y de ser negado, por ejemplo por otra sentencia posterior, se vulnera el derecho de propiedad tutelado por la Constitución Nacional...", ¿qué pasa entonces en este caso?, ¿será que el señor Basilio Erótido Martínez Franco podrá ejercer la titularidad de la Concejalía Municipal, al mismo tiempo de ser funcionario de la ANDE? No. No es así. Pasamos a dar la respuesta.

Sobre un caso similar planteado ante este Tribunal en los autos: "Luís Enrique Sánchez c/ Presidente de la Junta Municipal de la ciudad de Luque s/ Amparo", Sentencia Nº 7 del 27 de marzo de 1996, se resolvió que el hecho de que el funcionario público que pide permiso a su trabajo aún no puede ejercer la Concejalía Municipal, ni tampoco el que renuncia a su dieta que además es una figura atípica no prevista en la Legislación como bien sostiene el Señor Agente Fiscal. En ambos casos no está roto el vínculo laboral. En este caso el señor Basilio Erótido Martínez, debe renunciar a su cargo de funcionario de la ANDE, para retornar al cargo de Miembro Titular del Consejo Municipal de la ciudad de San Antonio. Sostengo que él sigue siendo titular del cargo de Concejal, pero no puede ejercerlo si es que no renuncia a su cargo administrativo de la ANDE. Entonces, la denuncia planteada por Acuña Brítez y la solicitud de que se le nombre Miembro permanente del Consejo Municipal de la comunidad referida, no corresponde hacer lugar. Si seguirá ejerciendo el cargo como Miembro Suplente en sustitución del señor Martínez, mientras éste no renuncie a su cargo administrativo. Las costas deben ser impuestas en el orden causado por ser una causa que se presta a la interpretación de la Ley.

A su turno, el doctor Eduardo J. Jiménez Rabito, manifiesta que: comparte plenamente los argumentos del preopinante doctor Andrés Bogado Romero; haciendo hincapié en la cita jurisprudencial de esta Sala Electoral de la Capital

(Acuerdo y Sent. Nº 7, del 27 de marzo de 1996), en el que éste Magistrado ofició de preopinante.

En este sentido, solo cabe citar: "...Expurga el recurrente la inhabilidad con la renuncia a percibir la dieta; tratando de demostrar la misma inhabilidad en el Concejal Suplente (extremo no probado), y por último solicitando permiso a su cargo en el Ministerio de Educación y Culto..." Indudablemente ni renunciando a la dieta, ni solicitando permiso, desaparece su condición de funcionario público; lo que lograría solamente por renuncia o destitución", (fin de la cita).

Por tanto, por los argumentos del doctor Bogado Romero y el antecedente sentado por esta Excma. Sala electoral de la Capital el fallo referido, voto en el mismo sentido.

Y el Magistrado Rafael Dendia se adhiere a las expresiones de los colegas Magistrados del Tribunal y agrega: En realidad se plantean dos problemas: a) la ilegalidad de la doble remuneración y b) la inhabilidad para la concejalía generada por el cargo en la Administración Pública. Ambos problemas afectan al señor Basilio Erótido Martínez Franco quien trata de minimizar las cuestiones expresando que la Ley "no contempla el caso de los empleados de entes descentralizados como lo es la ANDE, institución de la cual soy empleado desde hace muchos años", (fs. 20). Pero la Ley 700/96, que reglamenta el art. 105 de la C.N. establece en su art. 2ª: "A los efectos de esta Ley, es funcionario o empleado público, toda persona designada para ocupar un cargo presupuestado en la Administración Pública Nacional, Departamental, Municipal, Entes autónomos, Autárquicos, Descentralizados y Binacionales". Por el art. 3 de la mencionada Ley: "Los funcionarios o empleados públicos que perciban más de un sueldo o remuneración simultáneamente, serán declarados cesantes con causa justificada en todos sus cargos e inhábiles para la función pública por el plazo de dos años...". Claro está que la competencia para estas sanciones no radican precisamente en este fuero. En relación de las propuestas del señor Contralor General de la República de que el afectado debería "solicitar permiso sin goce de sueldo para el ejercicio del citado cargo electivo" (fs. 2) o que "no existe impedimento alguno de orden legal para que el citado funcionario ejerza el cargo Ad-honorem en la Junta Municipal de dicho Municipio...", no las comparto y resalto al respecto como argumento suficiente las expresiones del colega Jiménez Rabito "Indudablemente ni renunciando a la dieta ni solicitando permiso desaparece su condición de funcionario público; lo que lograría solamente por renuncia o destitución". Estos hechos y circunstancias no dejan dudas de que el señor Basilio E. Martínez Franco está inhabilitado para ejercer la Concejalía en el Municipio de San Antonio mientras dure su condición de funcionario de la ANDE en este caso o de cualquier otra institución pública debiendo en todo el tiempo de su inhabilidad ser reemplazado por su suplente señor Arcadio Acuña Britez, con todas las

prerrogativas inherentes al cargo; pero tampoco es posible la pretensión de la demanda de acceder a la titularidad, ya que mientras el Titular no renuncie o no se declare la nulidad de su nombramiento, él seguirá siendo titular aunque sustituido por el suplente dada su inhabilidad para el ejercicio del cargo. Pero hay que aclarar además que el Suplente no fue electo Titular, por lo que resulta imposible al Tribunal suplir la voluntad popular.

Por lo que resulta de la votación que antecede, disposiciones legales y el dictamen fiscal, el Tribunal electoral de la Capital, Primera Sala, resuelve: Declarar la inhabilidad del señor Basilio Erótido Martínez Franco para ejercer el cargo de Concejal Municipal de San Antonio, mientras dure en el ejercicio de la función pública en la ANDE. Rechazar, el pedido del señor Arcadio Acuña Brítez de ser nombrado como Titular de la Concejalía, quién podrá seguir ejerciendo el cargo como Suplente, mientras dure la inhabilidad del Titular. Costas en el orden causado.

Art. 28. Compete a la Junta Municipal el juicio de la elección de sus miembros de acuerdo a la Ley Electoral. En el día de la elección, la Junta Municipal saliente se reunirá en sesión especial a efecto de:

1. Recibir las actas electorales, remitidas por la Junta Electoral local;
2. Proclamar la nueva Junta Municipal, con los miembros titulares y suplentes; y,
3. Notificar de la proclamación de la lista, a los partidos políticos participantes de la elección.

Concordancias: Artículos 29, 31, 32 33 de esta Ley y Artículo 256 (segunda parte) de la Ley N° 824/96.

Este artículo otorga potestad a la propia Junta Municipal de elegir sus autoridades y la conformación de sus comisiones especiales como así también el procedimiento para la instalación del nuevo Organo Legislativo. Los concejales salientes, realizan su última actividad administrativa al leer las actas electorales remitidas y la proclamación de los nuevos concejales. A partir de la toma, los nuevos concejales elegían a sus autoridades.

En ningún caso, el primer concejal electo por el sistema proporcional es el presidente de la Junta Municipal. El presidirá la instalación o conformación de la nueva directiva. Al momento de la elección de las autoridades, todos los concejales electos están en igualdad de derechos.

Art. 29. Si la Junta Municipal saliente no pudiese reunirse para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo anterior, la Junta electoral local convocará a reunión a los miembros electos dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al día de la

elección, proclamará la nueva Junta Municipal y notificará de esta proclamación a los partidos políticos participantes en la elección.

Concordancias: Artículo 31 de esta Ley. Artículo 15 de la Ley N° 635/95 “Que Reglamenta la Justicia Electoral”.

La norma instituye el proceder ante el incumplimiento del artículo anterior, hecho que se ha vivido en los últimos años en varias ciudades del interior.

Debe entenderse que la Junta Electoral a la cual hace alusión esta norma es en realidad el Tribunal Electoral. La actual organización de nuestra justicia electoral es muy diferente a la que imperaba antes de 1992. Sin embargo, los plazos citados en este artículo 29 siguen siendo aplicados.

Art. 30. Los miembros de las Juntas Municipales percibirán una dieta mensual, la que será prevista en cada ejercicio presupuestario y cuyo monto será establecido como sigue:

MUNICIPALIDADES:

FORMA DE LIQUIDACIÓN

ASUNCIÓN

No superior a la dieta de los Miembros del Congreso Nacional.

PRIMER Y SEGUNDO GRUPO

El diez (10%) por ciento sobre el monto de los Ingresos Corrientes, previstos en los respectivos presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos anuales.

TERCER GRUPO

El doce (12%) por ciento de los Ingresos Corrientes, previstos en los respectivos Presupuestos de Gastos de Cálculo de Recursos anuales.

CUARTO GRUPO

El quince (15%) por ciento sobre el monto de los Ingresos Corrientes, previstos en los respectivos Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos anuales.

Concordancias: Artículo 118, 119 de esta Ley.

¿Qué es la dieta? ¿Cómo se percibe la dieta?

La dieta, según el Clasificador Presupuestario es lo que **percibe el concejal por reuniones asistidas**.

¿Es la dieta un sueldo? Esta pregunta nace de la propia redacción del artículo estudiado: *“Los miembros de las Juntas Municipales percibirán una dieta mensual...”* Cuando se utiliza el vocablo mensualidad se alude al sueldo que percibe una persona por el mes de trabajo. Este sueldo está basado en un jornal diario, que multiplicado por los 30 o 31 días representa aquel. Como se aprecia, las terminologías analizadas son diferentes y con alcances distintos.

La práctica nos muestra otra cosa con relación a la letra. La Junta posee reunión ordinaria una vez a la semana. Como cada mes está constituido de cuatro semanas, se deduce que la dieta es igual a sueldo.

En este trabajo utilizaré la palabra dieta de acuerdo a su definición en el clasificador presupuestario.

La fijación y la percepción de la dieta es una cuestión delicada y de especial atención. De acuerdo a su definición los concejales **deben asistir a las reuniones ordinarias** para tener derecho a ella. Esta asistencia se demuestra con las actas de dichas sesiones firmadas por los asistentes.

La asignación o el monto de ella esta en relación directa con los **ingresos corrientes (ingresos tributarios, no tributarios y transferencias)** cuya composición, definición y clasificación se detallan más adelante a la cuales me remito. En palabra sencillas, establecer el monto de la dieta depende directamente de cuanto dinero ingreso a las arcas municipales.

Volviendo a la vida práctica, que es la que más nos enseña e ilustra, se presenta el caso corriente de que las autoridades municipales proyectan un ingreso mayor para el ejercicio venidero y de este, por imperio de la ley, se obtiene la dieta. En los papeles está todo muy bien pero la realidad demuestra todo lo contrario y es en este momento donde se inicia el problema económico.

La Intendencia y la Junta son cargos políticos. Son órganos antagónicos. La soberanía del pueblo se refleja en la elección de dichas autoridades. Tanto a nivel nacional como local, el pueblo otorga a un partido la autoridad máxima y en contrapartida, como órgano contralor, cede el poder a la oposición de aquel. Considera necesario distribuir el poder político a fin de satisfacerse a si mismo y sentirse tranquilo. Sin embargo, a lo relatado, los poderes políticos encuentran los mecanismos políticos y económicos para obtener alianzas que favorezcan a sus intereses comunes.

Establecer la dieta en base a la proyección económica de ingreso es **incorrecto**. Debe proyectarse de acuerdo a los principios de la Ley 1535/92. Ocurre el hecho de que la erogación supera considerablemente al ingreso. La recaudación no es cumplida de acuerdo a lo programado debido a factores externos e internos ajenos a ella. El pago irrestricto a los concejales es prioridad

uno para la Intendencia lo que lleva, muchas veces, dejar de lado otras obligaciones a fin de evitar una “guerra de poderes dentro de la Institución”.

Remitiéndome a la vida cotidiana, se produjo el hecho, del pago adelantado de dietas. **Esto ese un acto administrativo irregular.** Como bien lo establece su definición, la percepción de la dieta está condicionada a un acto a cumplir: estar presente en la sesión de la Junta. Es una obligación condicionada. No debe abonarse por algo incumplido. El Derecho Administrativo no es el Derecho Privado ni Comercial.

SECCIÓN SEGUNDA DE LA INSTALACIÓN Y DEL FUNCIONAMIENTO

Art. 31. Proclamada la Junta Municipal, el Presidente de la Junta saliente o el de la Junta Electoral local, en su caso, podrá en posesión de sus cargos a los miembros de la Junta entrante previo juramento de ley.

Concordancia: 28, 29, 32, art. 256 (segunda parte) de la Ley N° 834/96

Art. 32. Instalada la Junta, los titulares procederán al nombramiento de un Presidente y de un Vicepresidente; a la constitución de las comisiones asesoras permanentes en cada servicio comunal y a la fijación de día y hora de sesiones.

Concordancias: Artículos 28, 29, 31 de esta Ley.

Art. 33. Para el mejor tratamiento y análisis de los asuntos de su competencia, la Junta Municipal organizará las siguientes comisiones asesoras permanentes:

- a) Legislación;
- b) Hacienda y Presupuesto;
- c) Obras Públicas y Servicios;
- d) Planificación Física y Urbanística;
- e) Higiene, Salubridad y Servicio Social;
- f) Educación, Cultura, deportes y turismo;
- g) Recursos naturales y medio ambiente;
- h) Moralidad y espectáculos públicos; e
- i) Seguridad y tránsito.

Concordancias: Artículos 34 y 155 de esta Ley.

Art. 34. La Junta Municipal podrá fusionar las comisiones asesoras permanentes señaladas en el artículo anterior, crear otras o designar comisiones especiales, cuando así lo creyese necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Concordancias: Artículos 33 y 155 de esta Ley.

Art. 35. Cada comisión estará compuesta como mínimo de tres (3) miembros, atendiendo a la representación de los partidos políticos que integran la Junta Municipal.

Art. 36. La Junta Municipal designará un Secretario cuyas funciones serán reglamentadas por la misma.

Debo de preguntarme ¿cuál es la importancia jurídica y administrativa que posee el Secretario de la Junta? ¿Posee el mismo rango y categoría que el Secretario de la Intendencia Municipal?

A mi entender es importante a nivel administrativo interno y no posee el mismo rango e importancia que su similar del Ejecutivo. No es un problema de índole personal ni mucho menos de categoría sino que la propia Ley Orgánica lo establece así. Mientras que a este lo regula por medio de un artículo y sus funciones a fijar, deja en manos de la Junta, al otro le dedica una Sección y en ella habla de sus escasas e importantes funciones. Este error, no se si lo puedo catalogar de voluntario o no, debe entenderse desde la óptica del tiempo en que fue promulgada esta Ley.

SECCIÓN TERCERA DE LAS ATRIBUCIONES Y LOS DEBERES DE LA JUNTA MUNICIPAL

Art. 37. En lo relativo a Legislación, la Junta Municipal tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

- a) Dictar por su propia iniciativa, o a propuesta del Intendente Municipal, Ordenanzas, Resoluciones, Reglamentos, en materia de su competencia
- b) Considerar los convenios, contratos, compromisos relacionados con concesiones o prestación de servicios públicos;
- c) Aprobar los convenios para la participación de la Municipalidad en asociaciones, cooperativas u otras entidades, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley; y,
- d) Reglamentar el otorgamiento de permiso de apertura o cierre de los negocios de todos los ramos de la actividad económica.

Concordancia: 12, 48, 60 (c).

Estas atribuciones legislativas son taxativas por imperio de la conjunción “y”. Sin embargo en contrasentido, el inciso a le otorga amplitud en esta función al utilizar la frase “...*en materia de su competencia*”.

El termino “considerar” se entiende en el sentido de “estudiar, juzgar, examinar”. O sea, dichos documentos administrativos deben ser aprobados o rechazados por la Junta Municipal. El Intendente debe contar indefectiblemente con la resolución, a favor o en contra, de este Poder para que el documento en cuestión tenga validez.

El inciso c) tiene el mismo alcance y efecto que su antecesor.

Finalmente, la Junta debe establecer el procedimiento o las reglas que debe cumplir una persona física o jurídica que tiene intenciones de abrir o cerrar un negocio dentro del ámbito legal. Si el contribuyente viola la ley u ordenanza, se le aplicará lo relativo a la Ley N° 1276/98 “Que establece el Régimen de Faltas Municipales y el Procedimiento en materia de Faltas Municipales”.

Art. 38. Compete a la Junta Municipal en materia de Hacienda y Presupuesto:

- a) Sancionar anualmente el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos conforme a lo establecido en esta Ley;
- b) Controlar la ejecución del Presupuesto;
- c) Establecer anualmente la escala de los impuestos, tasas, contribuciones especiales y multas, dentro de los límites autorizados por esta Ley;
- d) Autorizar al Intendente Municipal la contratación de empréstitos;
- e) Dictar normas para el arrendamiento o usufructo de los bienes municipales;
- f) Dictar normas para la enajenación o hipotecas de bienes inmobiliarios municipales;
- g) Establecer normas para la aplicación del régimen impositivo;
- h) Aceptar legados, donaciones o herencias al Municipio;
- i) Aprobar o rechazar la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria, el estado financiero y patrimonial, y el inventario de los bienes municipales, elevados por el Intendente Municipal;
- j) Establecer procedimientos para la recaudación de los recursos y el contralor en la utilización de estos; y,

- k) Autorizar la contratación de servicios de auditoría para la administración municipal en caso necesario.

Concordancias: Artículos: 111, 125, 128, 143 al 163 de esta Ley, a cuyos comentarios me remito. Artículo 168 de la C.N.

Art. 39. En relación a Obras Públicas y Privadas y Servicios, corresponderá a la Junta Municipal:

- a) Dictar normas relativas a la construcción, alteración, demolición e inspección de edificios públicos y privados; estructuras e instalaciones mecánicas, eléctricas, electromecánicas, acústicas, térmicas, inflamables o partes de ellos;
- b) Reglamentar la ocupación, el uso, mantenimiento o inspección de predios, edificios, estructuras e instalaciones;
- c) Reglamentar la fiscalización e intervención municipal en las construcciones de obras públicas y privadas;
- d) Dictar normas sobre servicios de ingeniería y topografía para las obras públicas municipales;
- e) Establecer las condiciones de construcción, higiene y seguridad a que deban ajustarse la instalación y el funcionamiento de las industrias y los depósitos;
- f) Dictar normas de prevención contra incendios y derrumbes;
- g) Reglamentar la construcción, conservación y mantenimiento, por vía administrativa municipal o por contratación con terceros, de los servicios de pavimentación;
- h) Reglamentar el funcionamiento y administración de servicios de funerarios y de cementerios;
- i) Autorizar el llamado a licitación pública y concurso de precios para la contratación de obras y servicios públicos y aprobar las adjudicaciones;
- j) Establecer la nomenclatura de las calles, avenidas, parques, plazas y pasos;
- k) Dictar normas para conservar las servidumbres constituidas en beneficio de las comunidades;
- l) Reglamentar la provisión de agua potable y energías eléctrica a las comunidades;

- m) Decidir o promover la construcción de sistemas de cloacas y drenajes de aguas de lluvias;
- n) Autorizar la explotación de servicios de transporte de pasajeros en la jurisdicción de la Municipalidad; y,
- o) Dictar normas sobre conservación de monumentos públicos.

Concordancias: Artículos 18, 40, 67 y 133 de esta Ley.

Para el cumplimiento fiel del presente artículo, la Municipalidad, no la Junta Municipal, debe contar con un departamento de obras públicas, quién debe controlar la observancia de este artículo y de las ordenanzas respectivas.

El inciso g) está derogado por imperio la Ley Nº 2051/03, el cual establece que todo municipio debe contra con una Unidad Operativa de Contrataciones quién es la encargada de preparar el pliego de bases y condiciones para las contrataciones directas o por llamado a licitación pública.

El inciso i) obliga al Intendente Municipal a remitir a este Órgano los pedidos de llamados y el resultado de la Comisión Evaluadora de la licitación para su estudio y aprobación. De acuerdo a la Ley Nº 2051/03 todo llamado a concurso de precios, a licitación pública o contratación directa debe contar con la anuencia de las máximas autoridades del municipio. El incumplimiento de esta regla vicia de nulidad el llamado.

Con relación a los numerales 12 y 13 el organismo encargado de ello es la ERSAN (Ley Nº 1615/00). La provisión de aguas es una potestad directa del Gobierno Central y no de un gobierno local.

Art. 40. Todos los edificios, según sea el volumen de la construcción, grado de habilidad, destino y zona de influencia, deberán contar con:

- a) Protección preventiva, a través principalmente, del control de instalaciones eléctricas, de gas y de calefacción, y del uso de material inflamable;
- b) Protección pasiva o estructural, relacionada con la construcción de edificios, considerando la situación de éstos en orden, especialmente, a su resistencia al fuego, puertas contra incendios, cajas de escaleras, ascensores protegidos, escalera de escape de incendio y helipuerto; y,
- c) Protección activa, o capacidad para combatir siniestros, contando para ello con equipos manuales y otro de mayor envergadura, instalaciones fijas, alarmas, detectores y capacitación del personal.

La habilitación parcial o total de los edificios estará supeditada al cumplimiento de las condiciones establecidas en cada caso conforme a las disposiciones de este artículo.

Concordancias: Artículos 18 y 39 de esta Ley.

Art. 41. En lo relativo a Planificación Física y Urbanística, son atribuciones y deberes de la Junta Municipal;

- a) Aprobar el planeamiento físico y urbanístico del Municipio;
- b) Delimitar las zonas urbanas, suburbanas y rurales;
- c) Dictar normas sobre el uso del suelo;
- d) Establecer el régimen de fraccionamiento y loteamiento de tierras;
- e) Autorizar la apertura, ensanche y clausura de caminos, de calles y de avenidas, en concordancia con los planes de desarrollo físico y urbanístico;
- f) Dictar normas relativas a la construcción, habilitación y conservación de parques, plazas, jardines y playas municipales, así como la arborización de caminos, calles, avenidas y otros lugares públicos; y,
- g) Autorizar a la Intendencia para que por la vía correspondiente gestione la expropiación de los terrenos necesarios para el establecimiento de plazas, paseos, parques y vías de comunicación.

Concordancias: Artículos 1º, 18, 64, 106, 108, 112 de esta Ley. Ley Nº 1909/02 “De Loteamientos”.

El municipio nace con una zona geográfica delimitada por la misma ley de la creación. A partir de dicho momento, toda distribución zonal de ella se determina por una disposición administrativa legislativa municipal. Establecer la categoría de los barrios, de la zona rural es potestad interna de su gobierno. Cualquier modificación (ampliación o disminución) de las zonas determinadas originalmente, debe realizarse primero, en sede municipal, y luego en sede de la Cámara de Diputados.

Art. 42. Sobre Higiene, Salubridad y Servicios y Servicios social, corresponde a la Junta Municipal; atendiendo las disposiciones del Código Sanitario:

- a) Regular todo lo relativo a la manipulación, producción, traslado y comercialización de alimentos, inspección de mercados de abasto, mercados, supermercados, carnicerías y almacenes, panaderías, bares, restaurantes, hoteles, moteles, residenciales, paradores, pensiones,

mataderos, parrilladas, y en general los locales en donde se fabriquen, guarden o expendan comestibles o bebidas de cualquier naturaleza;

- b) Regular todo lo relativo a higiene de acueductos, alcantarillas, piscinas y baños públicos, playas turísticas, riberas de ríos, lagos y arroyos, servicios higiénicos, depósitos y tratamiento final de basura, terrenos no edificados, canales, pozos, aljibes y toda otra instalación sanitaria de uso público;
- c) Dictar normas sobre el control higiénico de los edificios, locales y sitios destinados a espectáculos públicos y, en general, los lugares de reunión de convivencia social;
- d) Dictar normas relativas a las condiciones de higiene de los vehículos particulares y de transporte público;
- e) Dictar normas para la inspección veterinaria de mataderos, mercados, lecherías y otros establecimientos similares;
- f) Determinar las condiciones en que se han de mantener los animales domésticos en los predios particulares en zonas urbanas;
- g) Regular todo lo relativo a la construcción y adjudicación de viviendas económicas, al otorgamiento de subsidios a personas e instituciones, al establecimiento de programas de carácter social, y de servicios de inhumación de personas impedidas y de escasos recursos (Concuerda con el artículo 63, inciso d.);
- h) Dictar normas de prohibición de expendio y consumo de bebidas, drogas y sustancias alimenticias que por su calidad o condición sean perjudiciales a la salud;
- i) Reglamentar los establecimientos industriales clasificados de peligrosos, insalubres e incómodos, pudiendo ordenar su remoción o clausura, siempre que no fueran cumplidas las condiciones que se impusieren a su ejercicio o si éste fuere incompatible con la salud pública; y,
- j) Dictar las medidas necesarias para la recolección y tratamiento de residuos.

Concordancias: Artículos 17, 18, 65 de esta Ley. Ley N° 1276/98 "De la Función Pública".

Por medio de esta regla, el municipio tiene la potestad de adoptar medidas correctivas, disciplinarias y administrativas respaldadas por la Ley N° 1276/98. Las funciones otorgádales son muy amplias. A pesar del momento de vigencia de la Ley, se nota la preocupación legislativa sobre el tema higiene, salud y servicio

social a pesar de que ellas son prioridades del Gobierno Central. Los municipios son en realidad, coadyuvantes en esta materia.

Art. 43. Es competencia de la Junta Municipal en cuanto a Educación, Cultura, Deporte y Turismo:

- a) Adoptar medidas para coadyuvar o realizar actividades en el campo de la educación, la cultura, el deporte y el turismo;
- b) Promover la creación de museos, bibliotecas y galerías de arte;
- c) Adoptar medidas para la adecuada conservación de sitios y monumentos históricos, y apoyar toda iniciativa pública o privada en esta materia;
- d) Disponer misiones culturales para las zonas rurales del municipio; y,
- e) Estimular el desarrollo de la artesanía local y de la cultura nacional.

Concordancias: Artículos 17, 18 de esta Ley.

Como bien lo expresa el inciso a, el municipio “coayuda” al Gobierno Central en estos temas.

Art. 44. En lo relativo a Recursos Naturales y Medio Ambiente, corresponderá a la Junta Municipal:

- a) Dictar normas tendientes a la mejor utilización de los recursos naturales y el mantenimiento del equilibrio ecológico y la preservación del medio ambiente;
- b) Reglamentar las condiciones de arborización de las calles, avenidas, parques, plazas, playas turísticas y otros lugares públicos;
- c) Autorizar la apertura de parques municipales;
- d) Reglamentar la pesca y la caza, así como la conservación de la fauna y de la flora, en coordinación con otros organismos competentes;
- e) Dictar normas para la desinfección en lugares habitados, desecación u obras de drenaje de los pantanos que considere insalubres, cercados de terrenos baldíos y su terraplenamiento, y,
- f) Dictar normas para la vigilancia y demás medidas necesarios para evitar la contaminación de las aguas de los arroyos, lagos, ríos y fuentes del Municipio.

Concordancias: Artículos 17, 18, de esta Ley. Ley N° 96/92 “De la Vida Silvestre. Ley N° 294/93 “Evaluación de Impacto Ambiental”, modificada por la Ley N° 345 “Que modifica el artículo 5° de la Ley N° 294”. Ley N° 515/94 “Que prohíbe la

exportación y tráfico de rollos, trozos y vigas de madera". Ley N° 536/94 "De fomento a la forestación y reforestación". Ley N° 352/94 "De Areas Silvestres Protegidas". Ley N° 716/95 "Que sanciona delitos contra el medio ambiente". Ley N° 799/95 "De Pesca". Ley N° 816/96 "Que Adopta Medidas de Defensa de los Recursos Naturales", modificada por la Ley N° 1095/97. Ley N° 1561/00 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente". Ley N° 1615/00 "ERSAN".

El alcance que poseen las leyes nacionales sobre las ordenanzas, obligan a recurrir a las leyes concordantes para el desarrollo de este artículo.

Art. 45. En materia de moralidad y Espectáculos Públicos, corresponde a la Junta Municipal:

- a) Establecer las condiciones de apertura, funcionamiento y cláusula de los locales destinados a concurrencia pública en general, a espectáculo públicos y a juegos de azar no prohibidos, no incluyéndose entre ellas la fijación de precios de entrada;
- b) Dictar normas para el control de los programas de los medios de comunicación social y la difusión de las publicaciones y exhibiciones y películas pornográficas, para la defensa de la moral y las buenas costumbres; y,
- c) Dictar normas para prevenir y combatir la prostitución y elaborar programas de rehabilitación social y moral de las personas que se encuentren comprendidas en esta actividad y coadyuvar a la represión de la trata de blancas.

Art. 46. En las cuestiones relacionadas con Seguridad y Tránsito son atribuciones y deberes de la Junta Municipal:

- a) Regular lo relativo a la seguridad y la circulación de vehículos y de peatones, a los requisitos para conducir y a la expedición de placas numerativas de vehículos, y establecer las sanciones correspondientes;
- b) Regular el régimen de transporte público;
- c) Dictar normas para la organización y funciones de la Policía Municipal de Tránsito;
- d) Reglamentar servicios contra incendios; y,
- e) Coordinar con los organismos correspondientes lo relativo a dirección, pendiente y cruces de vías férreas, caminos y otros.

Concordancias: Artículos 17, 18, 66 de esta Ley.

La seguridad de las personas y de los vehículos y la circulación de estos se plasman en una ordenanza que se conoce como "Reglamento General de Tránsito". Asimismo, los transportes especiales: taxis, remises, carga y descarga de materiales de construcción, de mercaderías en el centro de la ciudad, poseen ordenanzas especiales.

En lo concerniente al transporte público, la potestad municipal se suscribe exclusiva a habilitar y aprobar los vehículos y el itinerario a recorrer dentro de ejido.

El transporte de pasajeros entre municipios del área metropolitana está regulado o controlado por la SETAMA (SECRETARIA DE TRANSPORTE DE AREA METROPOLITANA).

El transporte público para los municipios del interior está regulado por SINATRAN.

La reglamentación de servicios contra incendios se debe hacerse conjuntamente con el cuerpo de bomberos, sean voluntarios o de la Policía Nacional.

El trabajo que demanda el numeral e) se realiza con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Art. 47. Corresponderá igualmente a la Junta promover y apoyar las gestiones de las entidades de cooperación y de desarrollo como así mismo, prestar su apoyo a las iniciativas relacionadas con la empresa municipal, la participación de las Municipalidades en los ingresos fiscales, y la asistencia intermunicipal. Le incumbe también, las funciones normativas que no estando expresamente establecidas en la ley, deriven de la naturaleza y objeto de la institución municipal.

SECCIÓN CUARTA

DE LA FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LAS ORDENANZAS, LOS REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES

Art. 48. Los actos municipales de aplicación general que tengan fuerza de Ley en todo el municipio, dictados por la Junta Municipal, se denominarán Ordenanzas. Los actos municipales de aplicación general por la administración municipal, se denominarán Reglamentos. Se denominarán Resoluciones que versaren sobre asuntos de interés particular o especial.

Concordancias: Artículos 12, 37, 49 y 62 (a) de esta Ley.

¿Qué son los hechos y actos administrativos? ¿Son estos actos los únicos que pueden emitir las autoridades municipales? ¿Cuál de los poderes está capacitado para dictarlos?

La Administración Pública no está solamente constituida por actos administrativos sino también por hechos administrativos que hacen a su quehacer diario.

Los actos administrativos señalados en este artículo son tres, cuyas definiciones están dadas desde el punto de vista finalidad. Pareciera ser que las autoridades municipales podrían emitir únicamente estos actos o que estos son de exclusivas competencia de algunos de ellos. Verdad parcial.

Las ordenanzas no solamente los puede proponer la Junta. La Intendencia también lo hace al tenor del artículo 62. Pero es exclusividad del Intendente promulgarla y/o vetarla.

Las resoluciones y los reglamentos pueden ser dictadas por cualquiera de ellas. La Junta lo hace para establecer su funcionamiento mientras que la Intendencia para la organización administrativa de la institución.

El hecho administrativo es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa. Es la exteriorización material de la función administrativa.

El acto administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.

De las diferencias marcada y sustancial existente entre estos, nacidas de la definición otorgada, **Prof. Roberto Dromi** señala: *"Se diferencia del acto administrativo (hecho administrativo) puesto que es un acontecer que importa un hacer material, operación técnica o actuación física de un ente público en ejercicio de la función administrativa, mientras que el acto administrativo significa siempre una declaración intelectual de voluntad de decisión, de cognición u opinión... sin perder de vista que en alguna situación el hecho expresa la ejecución material de un acto administrativo, la diferencia es innegable, en particular por la certeza jurídica, efectos jurídicos, presunción de legitimidad, impugnabilidad, nulidad, etc. El hecho administrativo no impone deberes a los administrados..., los hechos son imposibles de anular, produciendo sólo responsabilidad de la Administración".*

De un serie de interrogantes que hace **Manuel María Díez**, en su obra **Manual de Derecho Administrativo, Tomo 1, Edit. Plus Ultra, 1997, Buenos Aires**, concluye definiendo el acto administrativo en los siguientes términos: "es

una declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos".

La clasificación de los actos administrativo es amplia porque se enfoca desde diferentes punto de vista y/o de alcance. Siguiendo la obra de **Manuel María Díez** se tiene:

1. *Por la Categoría (escuela francesa de servicio público): acto de regla, subjetivo, condición y jurisdiccional (introducido por Jeze).*
2. *Según sus efectos: externos (autorización policial) e internos (una orden del superior, una sanción disciplinaria). El primero es el denominado propiamente acto administrativo mientras que el segundo es el acto administrativo.*
3. *Organo que emana: unipersonal (es el acto de decisión) y el colegial.*
4. *Sujeto interviniente: simples y compuestos, que se subdividen en complejos y colectivos.*
5. *Voluntad de la Administración: negocio jurídico o meros actos administrativos.*
6. *Negocio Jurídico: aquellos que aumentan las facultades, los poderes y los derechos y, aquellos que disminuyen dichos derechos.*
7. *Los actos que aumentan los derechos...: admisión, autorización administrativa, concesión y la dispensa.*
8. *Los que limitan los derechos...: órdenes (positivas y negativas), traslativos de derecho y actos extintivos de derechos y de relaciones jurídicas.*

Dejando la clasificación apuntada, la cual debo de recordar es netamente enunciativa porque no es materia de esta obra estudiar los hechos y actos administrativos en general, debo de referirme ahora al **simple acto de la administración** que es dejado de lado en la práctica pero que en la jurisdicción contenciosa administrativa tiene importancia y relevancia a la hora de emitir fallo.

Para comprender y entender el alcance de este acto, transcribiré las palabras de **Roberto Dromi** quién afirma: **"El simple acto de la administración es la declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efecto jurídicos individuales en forma indirecta. Son ellos: las propuestas y los dictámenes... Los simples actos administrativos están exentos de eficacia jurídica directa o inmediata u tiene un régimen jurídico propio.**

La teoría de los actos propios deriva del derecho privado como aplicación del “principio lógico de no contradicción”, la que se aplica también al derecho público porque “es exigido al Estado un comportamiento coherente frente a los administrados, pues el obrar en contradicción con su conducta conlleva la responsabilidad estatal. Esta teoría funciona como aplicación de los principios generales del derecho, entendiendo por tales a las reglas o pensamientos derivados del orden natural... En ese marco, los principios generales del derecho de las buenas costumbres y especialmente el de la buena fe, juegan un papel protagónico en la aplicación de la teoría de los actos propios”.

A continuación resalta los efectos a la violación del **principio de la buena fe**: “De tal modo la invocación de tal doctrina significa una sanción a la mala fe de quién se pone en contradicción con su conducta anterior... o dicho en otros términos: infringe la buena fe quién con el ejercicio de su derecho se pone en desacuerdo con su propia conducta anterior, en la cual confía la otra parte.

La buena fe es un principio base del tráfico jurídico, por ello no se encuentra ceñido a las relaciones obligatorias, sino que tiene aplicación en las vinculaciones jurídicas que surgen del derecho público”.

Por su parte, **Miguel S. Marienhoff** menciona cuatro tipos de actos:

1. **Acto administrativo**: efecto que trasciende la Administración Pública pues repercuten o pueden repercutir en la esfera jurídica de los administrados.
2. **Acto de administración**: cuya eficacia o efecto agóntase en lo interno de la Administración Pública
3. **Acto de gobierno o político**: que se distingue de los dos anteriores por su finalidad.
4. **Acto institucional** (creación del autor) es una categoría especial de acto emitida por la Administración Pública y su característica especial es su no justicialidad.

Con relación a los actos, resalta **Marienhoff**: “Los órganos del Estado, emiten actos jurídicos administrativos. El Poder Legislativo a través de leyes. El Poder Judicial por sentencias y autos interlocutorios y el Poder Ejecutivo por decretos que pueden ser general (reglamento) o particular. También lo hace por medio de resoluciones que se diferencia del decreto porque este emana del Jefe de Estado mientras que la otra proviene de una autoridad inferior en grado.

Los actos administrativos emanan de cualquiera de los Poderes del Estado por se “consecuencia lógica de la concepción objetiva material o sustancial de Administración Pública”.

Adentrándome a lo que rige este artículo y de acuerdo con las diferentes opiniones contenidas en obras precitadas, me remito a lo escrito por el autor **Marienhoff** en su obra.

Con relación a la **ordenanza**, él cita la definición de Escriche: *“es la ley o estatuto que se manda observar, y especialmente se da este nombre a las que están hechas para el régimen de los militares o para el bien gobierno de alguna ciudad, comunidad, corporación o gremio”*, resaltando a continuación que son *“actos administrativos de contenido general y abstracto”*.

En lo concerniente al reglamento, me remito a la definición dada por **Roberto Dromi**, más sencilla y de mayor alcance jurídico: *“Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa”*. Al hacer una pequeña comparación con la ley, este autor nos señala que: *“la ley es la expresión de la voluntad soberana del pueblo, el reglamento es expresión de la competencia reglamentaria de la Administración. La diferencia entre estas dos figuras no es de cantidad, sino de cualidad y grado”*.

Sostiene también que es inherente a la competencia de la función administrativa y propia de la Administración. Tiene un régimen jurídico específico, propio y distinto de los actos y de los simples actos administrativos, pero que sin embargo, cuyas reglas se les puede aplicar supletoriamente.

La clasificación que brinda **Roberto Dromi** es la siguiente:

1. *subordinados o de ejecución.*
2. *autorizados o de integración.*
3. *reglamentos delegados*
4. *autónomos o independientes*
5. *de necesidad y urgencia.*

Los primeros son los que emite el Poder Ejecutivo en ejercicio de su atribución constitucional con el objeto de hacer posible la aplicación y el cumplimiento de la ley.

El segundo nace también del Jefe de Estado pero por autorización expresa concedida por el Poder Legislativo. Este no delega su función legislativa sino que permite a aquel dictar ciertas y determinadas normas dentro del marco legal prefijado por el legislador.

El tercero está directamente ligado a la Carta Magna quién permite, en forma excepcional, al Ejecutivo a producir este tipo de acto administrativo pero siempre bajo la vigilancia de las Cámaras del Congreso.

Los autónomos o independientes, son los *praeter legem* que en el ámbito del Poder Ejecutivo dicta el jefe del gabinete bajo la denominación de decisiones administrativas, sin subordinarse a ninguna ley formal, para regir el funcionamiento interno de la Administración. Se llaman así porque su emanación no depende de ley alguna y regulan el servicio administrativo. Este tipo de reglamento se manifiesta por circulares o instrucciones que contienen directivas de los órganos superiores.

Finalmente, están los contenidos en el numeral 5 que nacen, como lo dice su nombre, por graves o urgentes necesidades públicas y tiene carácter excepcional.

Art. 49. La iniciativa en la formulación de Proyectos de Ordenanza corresponde a los Miembros de la Junta Municipal.

Concordancias: Artículos: 37 (a), 55 y 60 (c) de la presente Ley.

Sin contradicción a lo estipulado en este artículo, el Intendente también tiene la potestad de proponer o presentar proyectos de ordenanzas, que deben ser estudiadas de acuerdo a lo reglado en el artículo 55.

Art. 50. Los proyectos de ordenanzas serán enviados por la Junta Municipal para su estudio a las Comisiones asesoras permanente respectivas, o comisiones especiales. Concluido el estudio, la Junta Municipal sancionará el proyecto de Ordenanza.

Concordancias: Artículos: 33 y 34 de la presente Ley.

Se establece el procedimiento que debe cumplir un proyecto de ordenanza. Presentada en el Plenario, se deriva a una de las comisiones citada en el Artículo 33, quién debe emitir su dictamen a favor o en contra o devolverla a su proyectista para las correcciones sugeridas.

Concluido con los pasos mencionados, el proyecto final es nuevamente considerado en el Plenario, que por medio de los votos, mayoría simple, aprueba o rechaza. Si se dá el primer caso, se remite a la Intendencia para su estudio, veto o promulgación.

Es irrestricto el cumplimiento de este artículo porque si así no fuera, la ordenanza no tendrá validez alguna por no haberse "agotado la instancia administrativa respectiva".

Art. 51. El Intendente Municipal promulgará la Ordenanza, Reglamento o Resolución en plazo de diez (10) días hábiles de recibido.

Si dentro de dicho plazo improrrogable, el Intendente Municipal no lo objetare, la Ordenanza quedará automáticamente promulgada.

Concordancias Artículo 52, 55 y 157 de esta Ley; Artículos: 204, 205 y 238 (4) de la C.N.

¿Qué es la promulgación? Es la acción y efecto de promulgar, de publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. Tiene carácter ejecutivo y sirve solamente para conferir obligatoriedad a la ley.

El plazo es claro, **días hábiles**, o sea, se contabilizan solamente los lunes a viernes. **Desde ningún punto de vista**, se considera los **sábados y los feriados**, a pesar de que en algunas municipalidades, se trabaja hasta el mediodía de ese día.

La ordenanza puede promulgarse de dos maneras. La primera de ellas es por medio de la resolución emitida por el Intendente Municipal. La segunda, por su silencio por más de diez (10) días como lo regula este artículo. En este caso se opera la promulgación tácita.

El segundo párrafo hace mención a la objeción que pudiera tener el Intendente al proyecto de ordenanza. En realidad se está refiriendo al ejercicio del veto, derecho constitucional, que utiliza la máxima autoridad administrativa, cuando posee criterio total o parcial contrario a lo remitido.

Art. 52. El Intendente Municipal podrá vetar la Ordenanza, el Reglamento o Resolución expresando a la Junta los fundamentos de sus objeciones.

Si la Junta se ratificare en su decisión con el voto de dos tercios (2/3) de la totalidad de sus miembros, el Intendente Municipal lo promulgará.

Concordancias: Artículos: 60 (b) y 157 de esta Ley. Artículo 238 (4) de la C.N.

La doctrina coincide en que el **veto es un derecho político** otorgado por la Carta Magna al Poder Ejecutivo, quién, disconforme con el proyecto de ley remitídole, lo devuelve al Legislativo para su estudio y consideración.

Este artículo hace referencia solamente al veto total **no así a la parcial** como lo establece el artículo constitucional 238, inc. 4.

Tanto la Carta Magna como la Ley Orgánica exigen que el ejercicio de este derecho debe tener fundamento. De no ser correspondido a este imperativo, el veto no es legal, es **nulo** por carecer de un elemento formal.

¿Qué es el veto parcial? Es el disentimiento en algún punto específico del proyecto, que se devuelve a la Junta para un nuevo estudio y consideración de la parte objetada.

La parte no vetada, **está promulgada** pero suspendida su aplicación a resulta de la decisión que podría adoptar la Junta cuando trate el veto presentado.

¿Se puede publicar la parte no vetada para su cumplimiento? No es necesario porque esta ley otorga el mecanismo para la implementación total de la ordenanza estudiada.

El segundo párrafo se refiere a la ratificación del Legislativo, quién debe reunir el 75% de los concejales electos para que el proyecto original de la ordenanza remitida sea promulgada por el Intendente.

Como la Junta está conformada por oficialista (responden al partido del Administrador) y por opositores, se presentan casos en que no se logra el porcentaje antes escrito, con lo cual, se acepta el veto presentado. En otros casos, la Intendencia no puede evitar el rechazo de su veto.

En la vida política, tanto nacional como internacional, se “negocia” este porcentaje y, cualquiera de los Poderes, logra el objetivo perseguido.

Cualquiera de los Poderes, puede recurrir al Tribunal de Cuentas, Primera Sala, a promover una demanda de nulidad contra lo resuelto.

Debo de realizar un llamado de atención a los vocablos **objeción y veto** que usado como sinónimos.

Profesionales constitucionalistas no poseen criterios equivalentes con relación a las palabras estudiadas.

Para el **Prof. Dr. Miguel Ángel Pangrazio**, **objeción y veto** poseen significado diferentes. La **objeción** es un acto administrativo por el cual el órgano competente, expone los motivos por lo cuales está en disidencia con la ley u ordenanza (en este caso). Por su naturaleza, es sometido a revisión.

El **veto** es un acto político emanado de la Constitución Nacional otorgado al Poder Ejecutivo, quién en ejercicio de este derecho, deniega la vigencia total o parcial de la ley puesta a su consideración. Su aplicación no necesita de fundamentación alguna. No es revisable por el Poder Legislativo y por ende, no es un acto administrativo.

Las diferencias sustanciales entre ambos vocablos señaladas por el Prof. Dr. Pangrazio son: **objeción**: es un acto administrativo, necesita de fundamentación para su implementación y está sujeto a revisión; **veto**: es un acto político, no sujeto a revisión, no necesita fundamentación alguna para su ejercicio.

El **Dr. Bernardino Cano Radil**, en su reciente obra “Manual de Derecho Constitucional y Político”. La legitimación del poder y su problemática. La Sociedad Política Organizada, Ediciones Jurídicas Catena S.A., 2004,

Asunción Paraguay, se refiere en los siguientes términos al presente caso: “La Constitución de 1992 denomina de la objeción parcial o total del Poder Ejecutivo, al derecho que tiene que vetar, parcial o totalmente, un proyecto de ley sancionado por ambas Cámaras del Congreso”, con lo cual está asemejando los criterios castellanos de nuestra Ley Suprema y la Ley Orgánica.

Reglón continuó el autor nacional dice: “La objeción o veto Ejecutivo es la oposición que expresa mediante decreto fundado el Presidente de la República o quién lo sustituyera a tenor del artículo 234 Constitucional para oponerse ala promulgación y publicación de una ley sancionada por el Congreso”.

Como se aprecia, pareciera tener razón el **Dr. Cano Radil**, pero sin embargo, esta laguna jurídica o esta diferencia interpretativa solamente podrá ser aclarara por la Corte Suprema de Justicia a respaldo del artículo 247 de la Constitución Nacional.

“La promulgación es la acción y efecto de promulgar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que se cumpla obligatoriamente”, **Emilio Fernández Vázquez**, Diccionario de Derecho Público (Administrativo – Constitucional – Fiscal), Edit. Astrea, 1981, Buenos Aires.

Promulgar es “publicar solemnemente una ley u otra disposición de la autoridad”, **Diccionario General Ilustrado de la Lengua Española**, Tercera Edición corregida y ampliada. Bibliograf, España, 1976.

En términos jurídicos “esta expresión está reservada al decreto que el jefe del Estado, cuando no hace uso de su facultad de veto, suscribe con el ministro refrendatario, ordenando su publicación y ejecución de una ley sancionada por el Poder Legislativo”, **Manuel Osorio**, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Edit. Obra Grande S.A., Montevideo, Uruguay.

En los gobiernos locales, la resolución emitida por la Intendencia es el instrumento legal por la cual se promulga y se ordena la publicación de una ordenanza, teniendo ella fuerza de ley en el territorio respectivo.

Jurisprudencia

CSJ, Paraguay, sala penal, 2003/02/17. **U.V., I.J. C/ Resolución N° 878 del 22 de junio de 2000, dictada por la Junta Municipal de Lambaré (Ac. Y Sent. N° 55). Asunción 17 de febrero de 2003.**

En caso contrario, ¿se halla ajustado a Derecho?

A la segunda cuestión planteada, el doctor **Rienzi Galeano**, prosiguió diciendo: El Tribunal de Cuentas, Primera Sala, por Acuerdo y Sentencia N° 87 de fecha 10 de Agosto de 2001, resolvió: “...No hacer lugar a la presente demanda

contencioso-administrativa deducida por los señores: "I.J.U.V. y otros c. Resolución Nº 878/00, Acta 201, del 22 de junio de 2000, dictada por la Junta Municipal de Lambaré. Imponer las costas a la perdedora.

Que, los accionantes señores I.J.U.V., Pedro Aguiar, Miguel Angel Aguilera, Rubén Benítez Romero y Ramón Calderón Ruiz, bajo patrocinio de abogados, se alzan en contra de la citada resolución, señalando que han recurrido ante el Tribunal de Cuentas a solicitar se declare la nulidad de la Resolución Nº 878/00, dictada en forma unipersonal por el entonces Presidente de la Junta Municipal de la ciudad de Lambaré, señor Delmiro Fernández, por no haber cumplido la persona que lo dictó las expresas exigencias establecidas en la Ley Nº 1294/87, "Orgánica Municipal", para la emisión de dicha resolución. Añaden los recurrentes que el Tribunal de Cuentas, primera Sala, manifiesta que han recurrido ante esta Instancia, a destiempo, manifestando los mismos al respecto que no existe fecha desde donde puedan contar para que transcurra el tiempo de accionar, en razón de que dicho acto administrativo es un acto nulo e inexistente. Destacan igualmente que el Art. 38 de la Ley Orgánica Municipal establece la competencia de la Junta Municipal, en materia de Hacienda y Presupuesto, y que la Junta es un órgano colegiado quienes en plenario deben estudiar tan importante acto administrativo, y no como sucedió en la cuestionada resolución, que fue aprobada por una sola persona, el entonces, Presidente de la Junta Municipal Delmiro Fernández, dictando una resolución que ni se secretario ha refrendado, por lo que dicho acto unipersonal es nulo de nulidad absoluta, por estar en contraposición a las normativas establecidas en la Sección Cuarta de la Formación y Sanción de las Ordenanzas, los Reglamentos y Resoluciones y el Art. 149 y demás concordantes de la Ley Nº 1294/87. Siguen diciendo los accionantes que el entonces Intendente Municipal, según Nota Nº 94/00 solicitó a la Junta Municipal una reprogramación y ampliación presupuestaria del presupuesto año 200, consistente en rubros varios. Sin embargo, la Junta Municipal por Resolución Nº 867/00 estableció el monto diario a percibir de acuerdo a las categorías y los jornaleros afectados al rubro 149, resolviendo enviar los demás rubros a la comisión Asesora de hacienda y Presupuesto, para un mejor estudio. Posteriormente según los administrados, por Resolución Nº 148/00 el Intendente municipal veta la Resolución Nº 867/00, por la cual se aprobó única y exclusivamente el rubro a 149 de jornaleros, no siendo tratados la totalidad de los rubros solicitados ni aprobados por la Junta Municipal. Resaltan que la resolución Nº 878/00 confirma plenamente la intención del ex intendente Juan Carlos Villalba de conseguir aún con expresas violaciones de la Ley Orgánica Municipal una reprogramación del presupuesto en complicidad con el señor Delmiro Fernández, en ese momento Presidente de la Junta Municipal.

Que, pasando a estudiar la cuestión planteada, observo que el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, no hizo lugar a la presente demanda, en primer lugar porque el A-quo entre la fecha de la resolución cuestionada y la fecha en que fue depositada la presente demanda ante este Tribunal, transcurrió en exceso el plazo que los actores tenían para atacar el acto administrativo impugnado. En segundo lugar, porque no se han dado los dos tercios exigidos en el Art. 52 de la Ley 1294/87 para que opere la ratificación de la Junta Municipal a una decisión vetada (Resolución N° 867/00); consecuentemente quedó aprobada la reprogramación presupuestaria presentada por el Ejecutivo Municipal en la Nota N° 94/00 (fs. 34). En ese orden de cosas, pasando a auscultar los orígenes del actual litigio, observo que los mismos se inician cuando el entonces Intendente Municipal de Lambaré, Juan Carlos Villalba, por nota N° 94 del 29 de marzo de 2000 (fs. 2/4), solicita a la Junta Municipal la reprogramación de los rubros 121, 149, y varios rubros más. La Junta Municipal se reúne el 11 de mayo de 2000 para tratar el pedido, planteándose dos mociones, ganando la moción N° 1, resolviéndose en consecuencia tratar única y exclusivamente el rubro 149, el de jornaleros, decidiéndose que los demás rubros cuyas reprogramaciones fueron solicitadas se giren nuevamente a la Comisión Asesora de Hacienda para realizar los estudios rigor. Consecuencia de esa decisión de la Junta Municipal, obrante en el Acta 193 del 11 de mayo de 2000, fue la Resolución N° 867 de esa fecha, que estableció el monto diario a ser percibido por los funcionarios que se encuentran afectados bajo el rubro 149 "jornales varios". El Intendente, sin embargo, conforme Resolución N° 148 del 20 de mayo de 2000 (fs. 14), impugna en su totalidad la Resolución N° 867 de la Junta Municipal, por no resolver in totum el pedido de reprogramación, presentado con anterioridad. El 22 de junio de ese año, la Junta Municipal se reunió para tratar entre otras cosas el veto del Intendente. En dicha sesión se presentó una nota firmada por seis Concejales para rechazar el veto por unanimidad, no hubo consenso ya que cinco concejales no estuvieron de acuerdo con su tenor. En ese momento presentaron la nota, y quisieron retirarla al no haber la unanimidad que se menciona en ella, oponiéndose a ello el Presidente de la Junta porque según el mismo la referida nota ya fue puesta a consideración y de esa forma se aprobó (fs. 20); seguidamente ante la falta de acuerdo para proseguir la sesión bajo condiciones normales, el Presidente de la Junta levanta la sesión (Acta N° 201 de la Junta Municipal del 22 de junio de 2000, fs. 18/22). Posteriormente el Presidente de la Junta emite la Resolución 878/00 cuestionada en éstos autos, resolución ésta por la cual se rechaza la propuesta del rechazo del veto y se aprueba el pedido de reprogramación presupuestaria presentada por el Ejecutivo Municipal en la nota N° 94/00 del 29 de marzo de 2000.

Que, teniendo en consideración la relación de hechos formulada en el parágrafo anterior, tengo que primeramente dilucidar si la resolución impugnada

es o no nula como afirman los accionantes. Al respecto debo señalar la Resolución N° 867 del 11 de mayo de 2000, emitida por la Junta Municipal, solamente estableció el monto diario a ser percibido por los jornaleros afectados bajo el rubro 149, no así los otros rubros cuya reprogramación solicitara el Intendente, rubros éstos que fueron derivados para su estudio a la Comisión de Hacienda de la Junta, conforme surgen del estudio del Acta que dio origen a dicha resolución. Sin embargo, el Intendente municipal por resolución N° 148 /fs. 14) vetó la resolución N° 867 de la Junta Municipal por no resolver la totalidad del pedido de reprogramación. El 22 de junio de ese año, la Junta Municipal se reunió para tratar el veto del Intendente. Como puede leerse en el Acta N° 201, solamente se trató en dicha sesión la nota que rechazaba el veto del Intendente, cuyos avatares relatara precedentemente. En ella no se trató absolutamente nada que se refiera a los otros rubros ajenos al rubro 149, cuya reprogramación solicitara la Intendencia. Es más, ni siquiera se llegó a discutir en esa sesión la ratificación del Intendente del pedido de reprogramación obrante en el Art. 2° de la Resolución N° 148. No obstante, lo acotado precedentemente, el Presidente de la Junta Municipal Belmiro Fernández, dictó la resolución N° 878/00 del 22 de junio de 2000, que rechazaba la propuesta de rechazo del veto y acepta el veto interpuesto por la Intendencia Municipal en contra de la resolución N° 867/00, Acta N° 193, aprobado por tanto el pedido de reprogramación presupuestaria presentado por el Ejecutivo Municipal en la Nota N° 94/00 del 29 de marzo de 2000. Esto significa que el Presidente de la Junta Municipal, per se, resolvió aprobar y sancionar la reprogramación presupuestaria con respecto a la totalidad de los rubros solicitados por la Intendencia Municipal, en abierta violación de lo estatuido por los Arts. 38, 52 y 56 de la Ley N° 1294/87 "Orgánica Municipal".

Que, resulta evidente que el Presidente de la Junta Municipal Delmiro Fernández, se excedió en sus atribuciones legales al emitir la susodicha resolución, incurriendo en lo que doctrinariamente se llama el vicio de desviación de poder, pues se nota a simple vista que actuó por una finalidad distinta a aquella querida o expresada presuntamente por la ley. Como dice Hauriou el mismo hizo uso de poderes para otros fines, que aquellos para los cuales esos poderes le fueron conferidos (Manuel Argañarás – Tratado de lo Contencioso Administrativo, Pág. 432). Por otro lado, no puedo dejar de señalar que la motivación expresa en el considerando de la resolución N° 878 y lo resuelto en su parte dispositiva, no guarda ninguna relación como lo efectivamente tratado y resuelto por la Junta en su sesión del 22 de junio de 2000, conforme se desprende del Acta N° 201 (fs. 90/94), que es su antecedente inmediato. Igualmente nos encontramos ante un acto irrazonable ya que no hay, como se ha visto, una relación lógica proporcionada entre el consecuente y los antecedentes, ente del objeto y el fin. En consecuencia, se trata de un acto administrativo que tiene vicios muy graves, cuyo resumen es el siguiente; a) el Presidente de la

Junta Municipal fehacientemente incumplió sus deberes legales al emitir el acto impugnado; b) el órgano Colegiado (Junta municipal) no ha sometido a deliberación ni votación de sus Miembros los temas resueltos por la resolución N° 878/00, y c) el acto tiene una motivación equívoca, por no decir falsa. Estos vicios a mi parecer tornan la referida resolución en un acto nulo, de nulidad absoluta.

Que, como se ha visto precedentemente, la resolución impugnada es nula, pues gozando de una apariencia de legalidad, padece, sin embargo de vicios graves en sus elementos esenciales, que no hace que sea posible la producción de sus efectos normales. Ahora bien, me pregunto si se puede dejar de pervivir en un acto administrativo que adolece de vicios tan groseros, pese a que de acuerdo a las constancias de autos, ha caducado el derecho que tenían los accionantes para impugnarlo. En ese sentido, es preciso advertir que en el Derecho Administrativo la categoría de actos nulos corresponde a la de los actos afectados por nulidades absolutas en el ámbito del Derecho Civil. En este último ámbito no puede dejar de mencionarse el Art. 39 del Código Civil que dispone lo siguiente: "Nulidades declaradas de oficio: cuando el acto es nulo, su nulidad será declarada de oficio por el juez, si aparece manifiesta en el acto o ha sido comprobada en juicio. El Ministerio Público y todos los interesados tendrán derecho a alegarla. Cuando el acto es anulable, no podrá procederse sino a instancia de las personas designadas por la ley". Igualmente el Art. 658 del Código Civil estatuye en su inc. a) que la acción de la impugnación de los actos nulos es imprescriptible. Estas disposiciones de nuestro Código Civil pueden ser empleadas analógicamente al ámbito administrativo, si bien desde luego que su ampliación debe hacerse teniendo en cuenta los matices propios de los contencioso-administrativo. Por ello, basándome en la disposiciones citadas precedentemente, y en la doctrina que sobre este tema tienen los principales autores en materia contenciosa, entre ellos Héctor Jorge Escola en su "Compendio de Derecho Administrativo", Pág. 534, soy del parecer que la acción para impugnar judicialmente un acto administrativo nulo, como se ha demostrado que era la resolución cuestionada, es imprescriptible, cabiendo igual conclusión respecto del plazo para el planteamiento de sus recursos administrativos que permitan impugnarlo.

Que, por tanto, conforme a las consideraciones que formulara en los parágrafos anteriores, es mi opinión que la sentencia emitida por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala debe ser revocada in totum, correspondiendo en consecuencia que se decrete la revocación de la resolución impugnada. En cuanto a las costas, habiendo requerido el tema de interpretación doctrinaria y legal, las costas del pleito deben ser impuestas en el orden causado. Es mi voto.

A su turno, los doctores Irala Burgos y Paredes, manifiestan que se adhieren al voto precedente por los mismos fundamentos.

Por los méritos del Acuerdo que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resuelve: Tener por desistido, al recurrente del recurso de nulidad planteado. Revocar el Acuerdo y Sentencia N° 87 de fecha 10 de agosto de 2001, dictada por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. Imponer las costas en el orden causado. –Felipe Santiago Paredes. –Wildo Rienzi Galeano. –Jerónimo Irala Burgos.- Secretario, Alfredo Benítez Fantilli.

Art. 53. Dentro de los cinco (5) días hábiles de promulgada la Ordenanza, el Intendente Municipal la remitirá al Ministerio del Interior para su conocimiento.

Concordancia: Artículo 20 de esta Ley.

Con relación a este artículo, me remito a lo comentado en el artículo 20 de esta Ley.

Art. 54. Las Ordenanzas tendrán fuerza obligatoria desde el día siguiente de su publicación en dos (2) diarios locales donde los hubiere.

A falta de ellos, después de la exposición de su texto durante cinco (5) días, por lo menos, en sitios públicos del Municipio o mediante la difusión por otros medios idóneos en el mismo plazo.

Concordancia: Artículo 213 de la C.N.

La publicación es un requisito fundamental que integra la fase de eficacia de la ordenanza, en cuanto a su obligatoriedad. Así lo reza la primera parte del artículo constitucional. Su objetivo es dar a conocer a toda la ciudadanía dicha ordenanza.

La norma nos da a entender que la publicación por un día es suficiente para que la ordenanza tenga fuerza de ley.

Sin embargo, la inexistencia de algún medio de prensa escrito, obliga a la autoridad municipal a proceder de manera distinta y por un término determinada a fin de que la ciudadanía conozca la ordenanza promulgada, utilizando los espacios públicos, radios emisoras y las iglesias para la publicación.

Art. 55. Los proyectos de ordenanzas remitidos a la Junta Municipal por el Intendente serán sancionados en el periodo de sesiones del mismo año, salvo que hayan sido devueltos por falta de tiempo para considerarlos. En caso contrario, se reputará, que fueron sancionadas, y el Intendente Municipal los promulgará como Ordenanzas.

Concordancia: Artículo 51 de esta Ley.

Los proyectos remitidos por la Intendencia deben ser tratados indefectiblemente durante el año legislativo. No pueden ser encajonados. Deben

posee determinación alguna de parte de la Junta: aprobación o rechazo, a fin de que el proponente puede recurrir al veto, si fuera necesario, como comentara anteriormente.

El silencio del Legislativo municipal provoca la aprobación ficta del proyecto, debiendo posteriormente cumplirse con su promulgación y publicación.

A pesar de la imperativa norma, puede el Legislativo utilizar la excusa de “sobre cargo de trabajo” y devolver el proyecto. En la práctica no está bien visto este proceder, pero es legal.

Art. 56. Todo acto legislativo de la Junta Municipal, requerirá el voto de la mayoría de los miembros presentes, a excepción de aquellas ordenanzas para las cuales se exija el voto de la mitad más uno de la totalidad de los miembros de la Junta.

Concordancias: Artículos 26, y 157 de esta Ley

La norma es clara. Cualquier acto administrativo debe contar con la mitad más uno de los **concejales presentes** en el momento del estudio y consideración del proyecto. Debo resaltar que la sesión de la Junta debe iniciarse con el quórum legal requerido.

Las excepciones son casos: el estudio y consideración del veto y del presupuesto general. Para ambos casos, se requiere los 2/3 de los **concejales electos**.

Jurisprudencia

C.S.J. Asunción, Setiembre, 22-997. **“Irma Elena Ortiz Vda. De Calvet c/ Resol. J.M. N° 34/94, de fecha 21 de marzo de 1994, dic. Por la J.M. de Luque” (Ac. Y Sent. 532).**

Asunción, 22 de Septiembre de 1997.

¿Es nula la sentencia apelada?

En caso contrario, ¿se halla ajustada a derecho?

A la primera cuestión planteada, el doctor Paredes dijo: Examinando los autos, no se observan omisiones ni violaciones procesales que pudieran ocasionar la nulidad de la resolución dictada por el Inferior. Puntualizando el hecho de haber sido enviado un telegrama colacionado a la Junta Municipal e Intendencia de la ciudad de Luque, no puede ser tenido como punto de partida para el cómputo del plazo señalado en la Ley 1462/35, pues para la demandante era incierta la actitud que finalmente habría de tomar el Intendente municipal (en ése entonces no se había pronunciado todavía sobre lo resuelto por la Junta municipal en fecha 4 de marzo de 1994, que concedía el total del terreno

peticionado). Además, no existió notificación para la misma, de cuanto se estaba diligenciando. Por otro lado, se halla agotado el procedimiento administrativo, desde el momento en que la interesada en adquirir el terreno municipal solicitó dicho inmueble en compra. Realizado el pedido, pasó a una esfera de decisión, con la cual no tenía nexo procesal alguno. De manera que nos encontramos ante un caso atípico de procedimiento administrativo. Por lo antecedente expuesto, corresponde desestimar este recurso. Es mi voto.

A su turno, los doctores Irala Burgos y Rienzi Galeano, manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.

A la segunda cuestión planteada, el doctor Paredes prosiguió diciendo: El Acuerdo y Sentencia N° 155 del 29 de diciembre de 1955, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala resolvió: Hacer lugar a la presente demanda contencioso-administrativa, deducida por la señora Irma Elena Ortiz Vda. De Calvet c/ Res. J. Municipal N° 34/94 dictada por la Junta municipal de Luque. Revocar la resolución de la J. Municipal N° 34/94 y confirmar la Resolución de la J. Municipal N° 27/94. Imponer las costas, a la perdidosa.

A fojas 351 al 356 de autos, se halla agregada la contestación de la demandante.

Examinados éstos autos, comprobamos que la Municipalidad de Luque, por resolución N° 2048/91 autorizó a la señora Irma Báez de Calvet la transferencia de sus derechos de arrendamiento sobre una fracción de terreno municipal, ubicada en la Segunda Compañía de Campo Grande de la jurisdicción de Luque, a favor de la señora Irma Elena Ortiz Vda. De Calvet. La superficie total del terreno es de 3.996 metros cuadrados.

Mas adelante, la nueva arrendataria solicitó la compra del terreno municipal, emitiéndose dos dictámenes en la Comisión asesora a la que se giró dicho pedido. Uno en mayoría, aconsejó la venta de todo el terreno, y otro en minoría, que sugirió vender solo 800 metros cuadrados del total de superficie solicitada. En sesión ordinaria de fecha 26 de febrero de 1994, la Junta Municipal de Luque votó por el dictamen en minoría (el resultado fue de 5 a 4). Inmediatamente después, uno de los Concejales presentes planteó moción de reconsideración sobre el asunto aprobado. La plenaria de la Junta hizo lugar a dicho pedido.

El Art. 58 del Reglamento interno de la Junta Municipal de Luque dispone: Es moción de reconsideración toda proposición que tenga por objeto rever un punto o un asunto aprobado por la Junta, en general o en particular. Estas mociones sólo podrán formularse mientras el asunto se encuentre en discusión, salvo que posteriormente nuevos hechos lo ameriten. Las mociones de reconsideración se tratarán inmediatamente después de formuladas y tendrán efecto con el voto de la

simple mayoría de los presentes, cuyo número no será inferior al existente en el momento de asumirse la resolución.

Examinando el artículo transcrito vemos que permite reconsiderar un asunto ya decidido (rever: se vuelva a ver), un punto o un asunto aprobado por la Junta. Cuando dice: ...estas mociones sólo podrán formularse mientras el asunto se encuentre en discusión..., está significando que deben ser inmediatamente planteadas, apenas se haya votado sobre algún asunto. También inmediatamente votadas, se refiere a las mociones, no al asunto mismo objeto de la discusión. Cuando señala en su último párrafo que el número de los presentes no será inferior al existente en el momento de asumirse la resolución que dio origen a la reconsideración planteada, se refiere a la votación de la moción, es decir a la posibilidad de “volver a ver lo resuelto”. En el caso concreto: Se tomó la determinación de conceder 800 metros cuadrados de terreno. La votación fue de 5 a 4 (el Presidente de la Junta no vota, sólo desempata). Luego uno de los concejales planteó la reconsideración inmediatamente, y en la misma sesión. Ninguno abandonó la sesión. Se votó “por la moción”, y basta la simple mayoría para que el asunto resuelto en primera instancia sea nuevamente tratado. Eso es lo que dispone el Art. 58.

Una vez lograda la reconsideración, basta la simple mayoría de votos de los presentes para trocarse aquella resolución originaria. Lo disponen los artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica Municipal, Art. 56: “Todo acto legislativo de la Junta Municipal requerirá el voto de la mayoría de los miembros presentes, a excepción de aquellas ordenanzas para los cuales se exija el voto de la mitad más uno de la totalidad de los miembros de la Junta”. En ningún artículo, sea de Ley o del Reglamento de la Junta se menciona que para modificar o revocar un acto legislativo (ordenanza, reglamento o resolución) tenga que recurrirse a mayoría calificada. Y si hubieran dudas todavía sobre este tema, el Art. 57 es fulminante: “Para modificar o revocar ordenanza se observará el mismo procedimiento establecido para su sanción”.

La interpretación dada por las partes al Art. 58 del Reglamento es incorrecta. De manera que la Res. N° 27/94 del 4 de marzo de 1994, por la que concede la totalidad de la superficie del terreno solicitado se ajusta a las disposiciones legales que regulan los actos de los agentes (de la Junta municipal). Y no habiendo nada irregular en la formulación de la resolución, la posterior N° 34/94 del 21 de marzo de 1994 carece de efecto, y ella sí es irregular, puesto que fue dictada una vez que la resolución pasó a la instancia posterior, la cual es la Intendencia municipal; para más 17 días después de la primera. Recordemos lo dispuesto en el Art. 51 de la Ley Orgánica Municipal: El Intendente Municipal promulgará la Ordenanza, Resolución o el Reglamento en el plazo de diez días

hábiles de recibido. Si dentro de dicho plazo improrrogable, el Intendente municipal no lo objetare, la Ordenanza quedará automáticamente promulgada".

En el caso de autos, el tiempo transcurrido fue más del señalado en el artículo transcripto. Por tanto, se considera la resolución como promulgada automáticamente. Para mayor argumentación, debemos tener presente la nota 92/94 de fecha 25 de marzo de 1994, remitida por el Intendente Municipal al cuerpo legislativo, en donde sienta su posición con respecto al asunto en trámite.

Es facultad discrecional de la Junta conceder una parte o toda la extensión del terreno solicitado. La autonomía municipal, consagrada en la Constitución Nacional (Arts. 156 y 166) hace que los actos realizados por el Intendente y Junta municipal dentro del ámbito de sus respectivas competencias, no sean justiciables. Lo son solamente aquellos que se hayan realizado al margen de las formalidades establecidas en las leyes. El Poder Judicial de hecho, no puede resolver sobre lo que es competencia exclusiva del Gobierno municipal. En el caso de autos, lo hace sólo con el objeto de decidir acerca de la legalidad del procedimiento seguido para la sanción y promulgación de una resolución que afecta el interés de un particular.

Dicho de otro modo, fue vulnerado un derecho de la actora, pues habiendo obtenido por Resolución de la Junta la concesión en venta de la superficie total de un terreno municipal, no se pudo cristalizar, debido a otro acto extemporáneo de la Junta, y no por el veto del Ejecutivo. Este dejó vencer el plazo, produciéndose la aceptación ficta de la primera resolución. Voto por la confirmación.

A su turno, los doctores Irala Burgos y Rienzi Galeano, manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.

Por los méritos del acuerdo que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal resuelve: Desestimar el recurso de nulidad. Confirmar el Acuerdo y Sentencia N° 155 de fecha 29 de diciembre de 1995, dictado por el Tribunal de Cuentas, primera Sala. Costas a la perdidosa.

Art. 57. Para modificar o revocar Ordenanza, se observará el mismo procedimiento establecido para su sanción.

CAPITULO III
DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL
SECCIÓN PRIMERA
DE LA DESIGNACIÓN, ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL
INTENDENTE MUNICIPAL

Art. 58. La administración general de la Municipalidad será ejercida por un Intendente, electo por mayoría simple de votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral de la sección respectiva.

Concordancias: Artículos 22 y 60 (1) y 159 de esta Ley. Artículo: 167 de la C.N. y Artículo 234 de la Ley Nº 834/96.

Se instituye así la autoridad máxima del municipio desde el punto de vista administrativo y jurídico.

Enrique Fowler Newton, en su obra "**Contabilidad Básica**", Ediciones Macchi – Buenos Aires, expresa que: *"La administración intenta combinar los recursos de la organización de la manera que mejor satisfaga el cumplimiento de sus fines y los objetivos particulares de sus integrantes."*

El manejo de un ente implica la realización continua de las siguientes actividades: detectar situaciones que requieren la adopción de alguna decisión; identificar los principales cursos posibles de acción, incluyendo (en situaciones extraordinarias) la posible cesación de actividades o el cambio de objetivos o metas; evaluar los efectos esperados de cada uno de los cursos de acción identificados en el paso anterior; seleccionar un curso de acción, que puede consistir tanto en hacer algo como en no hacer nada; actuar de acuerdo con lo oportunamente decidido; captar los resultados reales de lo actuado; comparar los resultados reales con los esperados, establecer si hubo desviaciones importantes o no y, en caso afirmativo: analizar sus causas y tenerlas en cuenta cuando deban tomarse nuevas decisiones".

La administración no es una ciencia tan simple como aparenta y en especial, la administración pública. Ser electo para un cargo político para cumplir con las "deudas electorales" u obtener mejores beneficios del Estado Central no son los objetivos ni fines del cargo ganado u obtenido.

El candidato debe reunir dos requisitos fundamentales: idoneidad y honorabilidad. La idoneidad estará conformada por su experiencia positiva en el ámbito administrativo privado o público (antecedentes), en el conocimiento cierto y real sobre leyes administrativas como así también en la problemática general de la ciudadanía. Por su parte, la honorabilidad se reflejará en su actividad social,

comercial, profesional. En la aceptación que posee su nombre en el ámbito de la jurisdicción municipal como en lo nacional.

Art. 59. Para ser Intendente se requiere ser ciudadano paraguayo, mayor de edad, de reconocida honorabilidad e idoneidad para el ejercicio del cargo, natural del Municipio o con residencia en él de por lo menos tres (3) años y no estar afectado por las inhabilidades previstas por el artículo 27º.

Concordancias: Artículos 27 y 58 de esta Ley. Artículo 251 de la Ley N° 934/96.

El extranjero no puede ser electo intendente. Caso muy contrario al derecho de ser concejal. La persona que no fuera natural del lugar, debe poseer residencia de por lo menos tres (3) años, la cual es demostrada por testigos u otro medio de prueba aceptada por nuestra legislación civil procesal.

Con relación a la honorabilidad, me remito a lo comentado en el artículo 25 de esta Ley.

Art. 60. Serán atribuciones y deberes de la Intendencia Municipal:

- a) Ejercer la representación legal de la Municipalidad;
- b) Promulgar las Ordenanzas, cumplirlas y reglamentarlas, o en su caso vetarlas conforme al procedimiento que es establece en este Ley,
- c) Remitir a la Junta Municipal proyectos de ordenanzas.
- d) Autorizar la creación y funcionamiento de Comisiones de Fomento Comunales de vecinos y reglamentar el funcionamiento de la Policía Municipal
- e) Nombrar a los Jueces de Faltas Municipales, con acuerdo de la Junta Municipal.
- f) Participar en las sesiones de la Junta Municipal con voz, pero sin voto.
- g) Solicitar la convocatoria a sesiones extraordinarias a la Junta Municipal cuando asuntos urgentes de interés público así lo requieran;
- h) Conocer de los recursos de reposición o revocatoria interpuestos contra sus propias resoluciones y de apelación contra las resoluciones dictadas por el Juzgado de Faltas Municipales, aplicar multas a los infractores de las leyes de carácter municipal, Ordenanzas, Reglamentos y Resoluciones en aquellos municipios que no contaren con Juzgado de Faltas Municipales
- i) Otorgar poderes para representar a la Municipalidad en juicios o fuera de él;

- j) Contratar servicios técnicos y de asesoramiento que sean necesarios.
- k) Participar en las actividades de cooperación mencionadas en el TÍTULO OCTAVO, o prestarles su apoyo;
- l) Otorgar permiso de apertura de negocio o disponer su clausura;
- m) Actuar en las gestiones tendientes a la realización de la empresa municipal, la participación de las municipalidades en los ingresos locales y la asistencia intermunicipal; y
- n) Efectuar las demás actividades que se mencionan en este Capítulo, como asimismo, aquellas que emerjan del objeto y función municipal.

Concordancias: Artículos 11, 14, 15, 34, 51, 52, 55, 58, 61, 72, 75 de esta Ley.

Estas funciones son las mismas que había comentado en artículos anteriores.

El inciso e) está derogado por la Ley N° 1276/98 que concede a la Junta Municipal a nombra a los jueces de faltas de una terna seleccionada de los postulantes. De esta manera, el Juzgado de Faltas es un organismo dependiente, administrativamente, del Legislativo municipal. Los jueces de faltas deben obrar de acuerdo a las reglas establecidas en el Código Procesal Civil y en el Código de Organización Judicial.

Las sentencias emitidas por los Jueces deben ser analizadas y resueltas por el Intendente por aquello de que este es el órgano administrativo. En esta etapa, se mantiene la relación entre los Juzgados de Faltas y la Intendencia, como era antes de la derogación del inciso comentado.

Solamente el Intendente puede aplicar multa alguna a determinada infracción cuando el municipio no cuente con el juzgado de falta y sobre todo, si dicha aplicación y determinación cuantitativa, está reglada en ordenanza.

Jurisprudencia

1. C.S.J. Asunción, Sala Penal, Noviembre 4-997. **“Capricornio S.R.L. y otro c/ S.D. N° 9 de fecha 10-02-95, dictada por el Juzgado Municipal de Faltas del sexto turno y la resolución dictada por el Intendente Municipal” (Ac. Y Sent. N° 643).**

Asunción, 4 de noviembre de 1997.

¿Es nula la sentencia apelada?

En caso contrario, ¿se halla ajustada a derecho?

A la 1era. cuestión planteada, el doctor Irala Burgos dijo: En el fallo recurrido no encuentro que exista opinión coincidente de la mayoría de los miembros del

Tribunal a-quo como lo exige el art. 37 del Código de Organización Judicial, Ley N° 879. Esto es así porque el miembro doctor Sindulfo Blanco votó por la admisión de la demanda; el doctor Vicente José Cárdenas por su rechazo y la doctora Ibis Fiore última en votar, si bien dijo compartir los fundamentos y opiniones del doctor Blanco, lo hizo bajo la condición -así lo denomino- que la ganadora, la firma Caballero-Colmerares S.R.L. habilitara una playa de estacionamiento para su clientela en el plazo de seis meses. En tales términos, no percibo cómo pudo establecerse la parte dispositiva del fallo recurrido, ya que lo que dijeron los tres integrantes del Tribunal al considerar el litigio, no autoriza la decisión allí expresada.

Hay más: también podría decirse que el fallo recurrido consta en definitiva sólo de dos votos, para más contradictorios entre sí –los de los doctores Blanco y Cárdenas- porque el de la doctora Fiore podría tenerse por nulo por pronunciarse sobre un punto –la habilitación de playa de estacionamiento- que no fue materia de petición. Tal decisión, además no parece tener base en ley alguna. El voto de la doctora Fiore infringiría, pues los incisos d) y b) del art. 15 del Código Procesal Civil, el art. 420 del mismo Código y el art. 256 de la Constitución.

Pese a lo dicho, no votó por la nulidad del fallo recurrido por entender que el litigio habrá de ser resuelto a favor de la parte demandada, a la que aprovecharía la nulidad. Se está así en el caso del art. 407 del Código Procesal Civil, en que no cabe pronunciar la nulidad.

A su turno, los doctores Rienzi Galeano y Paredes, manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.

A la 2ª cuestión planteada, el doctor Irala Burgos prosiguió diciendo: El fallo apelado admite la demanda contencioso-administrativa promovida por Capricornio S.R.L. y Caballero-Colmenares S.R.L. contra la Municipalidad de Asunción y, en consecuencia, anula la Sentencia N° 9 del 10 de febrero de 1995, dictada por el Juez Municipal de Faltas del 6to. Turno, así como la Resolución ficta del señor Intendente Municipal, que confirmó la sentencia indicada.

Las decisiones municipales mencionadas, a su vez, absolvieron a Capricornio S.R.L. de la causa administrativa que se le instruyó, a pesar de lo cual, por motivos que no encuentro explicados demandó –y logró en la instancia anterior- que se anulara aquella absolución, y también dispusieron la clausura del local nocturno, ubicado en Legión Civil Extranjera N° 585 denominada Capricornio –La Barra- explotada por Caballero-Colmenares S.R.L. para la realización de todo evento musical y/o bailable” (fs. 147 de autos).

La absolución de Capricornio S.R.L. se debió a que no se probó que hubiera producido ruido molestos mediante su actividad y que, por lo demás, el local antes

mencionado ya no estaba siendo explotado por dicha firma, sino por Caballero-Colmenares S.R.L.

La clausura del local a la sazón denominado “Capricornio-La Barra”, en tanto, no se debió a los ruidos molestos para el vecindario denunciados a fs. 3/5 de autos, sino a que la firma Caballero-Colmenares S.R.L., que lo explota, no contaba con la patente municipal requerida por la ley y también a que la normativa municipal sobre zonificación y uso del suelo (sucesivamente, dice el Juez municipal, las Ordenanzas N° 2140/78, 25095/88 y 19/93, 40/93 y 43/94) no admite que en la zona urbana en que se halla situado el local en cuestión, funcionen “Discotecas” o “Clubes nocturnos” o “Salón de fiestas”.

Las resoluciones municipales, a mi parecer, decidieron correctamente sobre el fondo del caso, tanto al absolver a capricornio S.R.L. por las razones ya mencionadas, como al disponer la clausura de la Discoteca o club nocturno: “Capricornio-La Barra”. Esto último, sin embargo exclusivamente por razón de la prohibición establecida en las sucesivas Ordenanzas citadas por el Juez Municipal y dictadas por la Comuna local en conformidad a la Ley N° 1294/87 de Organización municipal, Arts. 19, inc. a) y j), 41 incs. A) y c), 45 inc. a) y, anteriormente a la Ley N° 222 y que prohibían y prohíben que en la zona del municipio de Asunción en que está instalado el local nocturno nombrado, funcionaran establecimientos de su tipo. Creo incuestionable que si una determinada actividad no está permitida en cierta zona urbana y si a pesar de ello se la desarrolla en ella, la clausura de los locales respectivos es la ineludible consecuencia que corresponde a semejante situación.

Debo aclarar que el hecho de que una empresa: Caballero-Colmenares S.R.L. en el caso, carezca de Patente municipal, no es motivo de clausura sino sólo del pago y la multa que prescribe el art. 22 de la Ley 881/81.

En el sub-lite se tiene, sin embargo, que el Tribunal a-quo (suponiendo que el voto de la doctora Fiore coincidiera con el del doctor Blanco), resolvió anular las resoluciones municipales impugnadas por entender que en el procedimiento que les dio lugar –que estimó habría sido el prescripto por el Código de procedimientos Penales- se incurrió en vicios que colocaron “en completa indefensión” a las firmas Capricornio S.R.L. y Caballero-Colmenares S.R.L. Además, que una de ellas fue absuelta pero la otra, “copartícipe en la violación eventual de los reglamentos municipales sobre zonificación”, fue absuelta, violando con ello el art. 123 del Código de Procedimientos Penales.

Creo equivocada esta argumentación. El procedimiento seguido por el Juez municipal de Faltas no contravino las normas que rigen las actuaciones en el ámbito municipal. En el caso, las de los Arts. 89 a 102 de la Ley N° 1294/87. El proceso, como lo admite y ordena el art. 91 de la ley citada, fue “breve, oral,

actuado"; las firmas incluidas en la causa fueron notificadas desde el comienzo de las actuaciones e intervinieron en las mismas ejerciendo su defensa con amplitud y aún con éxito (la Comuna reconoció que en el Club Capricornio-La Barra no se producían ruidos de intensidad prohibida; no inculpó al local por actos de inconducta realizados fuera de él), y si acoso en algo el procedimiento no se ajustó alas disposiciones del Código de Procedimientos Penales, ello carece de relevancia pues ninguna disposición legal obliga a aplicar las normas del mismo (la del art. 54 de la Ley N° 200/70), rige sólo para los sumarios instruidos a funcionarios públicos a los que se les impute alguna falta y, aún así sólo dispone que en tales sumarios se observarán "las condiciones del Código Procedimientos Penales, en cuanto fueren aplicables"). Aparte de las normas de los Arts. 89 a 102 de la Ley N° 1294, de la posible aplicación supletoria del Código Procesal Civil conforme al art. 836 del mismo y de lo dispuesto por el art. 9º del Código de Organización Judicial, Ley 879, en su penúltimo párrafo, lo que si podría contar decisivamente en autos sería la violación de alguna norma constitucional, en particular de los Arts. 9, 16, 17, 17 y 18, cuestión sin embargo que no percibo en el sub-lite.

En cuanto al otro argumento de la sentencia recurrida, que Capricornio S.R.L. fue absuelto y su supuesta copartícipe Caballero-Colmenares S.R.L., resultó condenada, no veo en ello motivo de nulidad, ni siquiera de incoherencia y contradicción. La absolución de Capricornio S.R.L. se debió a que al tiempo de iniciarse la causa administrativa (habría sido el 12 de agosto de 1994, según las constancias de fs. 5, 6, 7 y 8 de los antecedentes administrativos) aquella firma ya no explotaba el local nocturno "Capricornio-La Barra". Cunado menos, es seguro que en fecha 23 de agosto de 1994, la firma Caballero-Colmenares S.R.L. ya se consideraba así mismo propietaria del local en cuestión, pues así lo afirmó en el escrito de fs. 42/43 de los antecedentes administrativos su representante, el Abogado Alejandro B. Dedoff. En el escrito de fs. 29 de dichos antecedentes repitió igual afirmación en fecha 24 de agosto de 1994. La clausura del local dispuesta contra Caballero-Colmenares S.R.L. obedeció, en cambio a que en la zona urbana donde se ubica el Club nocturno "Capricornio -La Barra" no se permite que funcionen discotecas. En la misma falta, podría argüirse, habría incurrido en su momento Capricornio S.R.L. pero aparece un problema: la propia Municipalidad, quién sabe pro qué motivos (en autos no hay nada al respecto) le había concedido la Patente para explicar y administrar un Club, nocturno (antecedentes administrativos, fs. 31 y 53, y anteriormente a otra persona: Id. A fs. 52). Va de suyo, no obstante que la falla, error o lo que fuere en que incurrió con anterioridad la administración municipal al otorgar patente para una actividad dada en una zona en que tal actividad no estaba permitida por la propia legislación municipal, no obliga ni excusa que el Municipio y algún particular sigan incumpliendo la ley.

Aparece aquí, además otro punto oscuro. Aparentemente desapareció la documentación referente a la construcción del local "Capricornio Pub", "Capricornio Club" o "Capricornio-La Barra", en particular los planos aprobados por el Municipio que se les "extraviaron" a la firma Caballero-Colmenares S.R.L. así lo dice su representante el arquitecto Francisco Caballero en la nota fechada el 27 de julio de 1994, que obra a fs. 74 de los antecedentes administrativos- y que también se habrían perdido en el Municipio, donde según el mismo señor Francisco Caballero: "parte del archivo se ha destruido y entre ello el plano del local". ¿Fue así? A fs. 75 vlto. De los antecedentes administrativos obran unas notas de fecha 15 y 16 de septiembre de 1994, respectivamente que lo desmienten. En la fecha 16 se agrega que los planos aprobados correspondían a "Construcción de depósito", punto que resulta confirmado por la documentación de fs. 79, 81, 83 y la curiosa nota del 8 de agosto de 1983 de fs. 84, vlto. De los antecedentes administrativos de la que surge que en los planos presentados a la Municipalidad, para construcción de "depósito" no figuraban ya en la etapa final de su construcción, algunas partes del edificio como "las áreas de baños, depósitos, bar, cantina, corredores, escenario y pista". Advierto, sin embargo, que no he encontrado constancia que confirme que se regularizó o, por el contrario, que no se regularizó el trámite de construcción.

Por lo expuesto, más lo dicho por el miembros del Tribunal a-quo doctor Vicente José Cárdenas, que doy por reproducido en todo lo pertinente, voto por la revocación del fallo apelado. Costas a las perdidosas, conforme al principio general del art. 192 del Código Procesal Civil, en ambas instancias judiciales.

A su turno, los doctores Rienzi Galeano y Paredes, manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.

Por los méritos del acuerdo que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resuelve: No hacer lugar, al recurso de nulidad. Revocar, el Acuerdo y Sentencia N° 55 de fecha 4 de septiembre de 1996, dictada por el Tribunal de Cuentas, 1ª Sala. Costas a las perdidosas, en ambas instancias.

2. TCuentas, Sala 1, Asunción, Diciembre 31-998, Senior Publicidad S.R.L. c Resolución N° 463/96 I, dictada por la Municipalidad de Asunción (Ac. Y Sent. N° 109).

Asunción 31 de Diciembre de 1998

¿Está ajustado a derecho el acto administrativo recurrido?

Por A.I. N° 626 de fecha 24 de septiembre de 1996, el Tribunal declaró su competencia para entender en el presente juicio y existiendo hechos que probar, recibió la causa a pruebas por todo el término de Ley.

A fs. 353 vlto. De autos, por providencia de fecha 18 de febrero de 1997, el Tribunal llamó autos para Sentencia.

Y el abogado Vicente José Cárdenas Ibarrola prosiguió diciendo: Que una primera cuestión, que deseo dejar sentada es que el procedimiento administrativo seguido por el señor Intendente municipal de la Ciudad de Asunción, y del cual nacieron las disposiciones hoy impugnadas por el actor, es legal y por ende ajustado a derecho, por surgir de la aplicación de facultades regladas, que la Ley Orgánica Municipal N° 1294/87 en su Art. 60, inc. II) confiere a quien ejerce la titularidad del Ejecutivo Municipal.

Que no se compadece con la ley y el derecho, la alegación del actor de que todo lo actuado en sede administrativa es arbitrario, por apartarse de lo establecido en la Ley Orgánica Municipal. Muy por el contrario, no existe en la Ley Orgánica Municipal disposición alguna que obligue única y exclusivamente al Intendente a seguir el trámite establecido por los sumarios llevados adelante en los Juzgados Municipales de Faltas. Para la Administración pública –sea ésta Central, Descentralizada, Autónoma y Autárquica- rigen sin discusión alguna el principio de legalidad. Nada que no esté en la ley puede ser invocado como actitud o procedimiento a ser ejecutado por los agentes de la administración. Y, a contrario sensu, el agente estatal está obligado en nombre de la administración, que representa a actuar dentro del marco legal que le es asignado. Esto es tan claro y es en virtud a que la ley le otorga atribuciones claras (Art. 60, inc. II), Ley 1294/87), , que el Intendente, imprimiéndole el trámite de etilo, con la intervención previa de las direcciones técnicas atinentes al caso, dictó las resoluciones hoy recurridas y que la propia firma actora, por medio de sus representantes convencionales trató de hacer que no se dictarán en ejercicio pleno de sus derechos constitucionales al debido proceso y la defensa en juicio.

Que, lo sostenido por el actor nos e ajusta a las probanzas que surgen de los antecedentes administrativos, ya que en el procedimiento incoado a Senior Publicidad S.R.L., se le ha dado a dicha firma todas las garantías del debido proceso, de la defensa en juicio y tanto es así que obran en los referidos antecedentes administrativos las intervenciones que lamisca, mediante Poder otorgado a los profesionales abogados –que aún hoy fungen como sus defensores ante este Tribunal-, han efectuado. En autos se halla plenamente demostrada la defensa que en sede administrativa ha ejercido Senior Publicidad S.R.L., llegando incluso a plantear al Intendente municipal la revisión de la Resolución primeramente adoptada. Las referidas constancias administrativas a

que hacemos mención se hallan a fs. 67, 68, 69/72; 79/82, 83/84, 97, 97/104, 192, del Tomo I del expediente principal.

Que de todo lo hasta aquí analizado, encuentro que los Expedientes administrativos que trataron el caso sometido hoy a pronunciamiento judicial, se ajustaron en todo a lo preceptuado en la Ley Orgánica Municipal, habiéndose en ellos realizado cantidad de diligencias, muchas de ellas a instancias de la parte actora, con lo que arribo a la conclusión de que ella tuvo de su lado el acceso a las garantías constitucionales del debido proceso establecidas en el Art. 17 de la Constitución de la República, el acceso y conocimiento de todas las actuaciones y documentaciones y la posibilidad de producir todas las pruebas que sustenten su derecho. Los trámites en sede administrativa fueron llevados a cabo partiendo de las facultades regladas del Señor Intendente Municipal, contenidas en el Art. 60, incs. B), II) y h) de la Ley N° 1294/87 "Orgánica Municipal" y habiéndosele dado al administrativo todas las garantías legales y procesales para la defensa de sus intereses, concluyo que todo el procedimiento administrativo fue legal y correcto y que por lo tanto la alegación de la actora de nulidad del mismo no se ajusta a derecho y por lo tanto debe ser rechazada y en este sentido emito mi voto.

Que yendo al análisis del fondo de la cuestión, encuentro que la firma "Senior Publicidad" S.R.L. ya en solicitud de fecha 27 de agosto del año 1990, pidió a la Municipalidad de Asunción la expedición de la respectiva patente por apertura de negocio, formándose en consecuencia de dicho pedido el Expediente N° 19.903 caratulado: "Senior Publicidad S.R.L. S/ Apertura de Negocio", cuya copia autenticada obra de fs. 35 a 84, Tomo I, expediente principal.

Que en la citada solicitud de patente de apertura de negocio, el señor Nilo Ruben Ovelar Melgarejo en su carácter de Gerente de la firma "Senior Publicidad" S.R.L., carácter éste certificado a tenor del testimonio autenticado de la Escritura Pública N° 36 del 9 de julio de 1990 (fs. 43/250), expresó a la Municipalidad de Asunción su petición de: 1) patente de apertura de negocio en el ramo de Agente publicitario de la razón social denominada "Señor Publicidad" S.R.L.; 2) señaló como dirección comercial la casa central ubicada en el inmueble alquilado de propiedad del señor Carlos Emilio Costas (ver fs. 41), sito en 25 de mayo 3871 entre Bartolomé de la Casas y Radio Operadores del Chaco, con Cuenta Corriente Catastral 12-0921-04. La mencionada solicitud fue derivada al Departamento de Control urbano, cuyo jefe, el arquitecto Osvaldo Gibbons y el Director de la Oficina de Desarrollo Urbano, arquitecto Luis Anibal Mezquita Bravard en nota de fecha 25 de octubre de 1990 (fs. 38, expresan que la sede la razón social "Senior Publicidad" S.R.L. se encuentra ubicada en una zona que en cuanto al uso de suelo pertenece a Area Residencial de Baja Densidad (AR1), en donde los usos permitidos pertenecen a Comercios y Servicios Vecinales (CSI), hasta 50 m2 y que por lo tanto –contraviene el plan regulador de Asunción,

establecido en la Ordenanza N° 25.098/88 y que por lo tanto puede ser autorizado en forma provisoria. Este dictamen fue derivado a: 1- División Patente, 2- al Departamento de higiene de la Dirección de Salud, 3- a la Dirección de Contraloría Externa, 4- a la Dirección de Hacienda y 5- finalmente a la Asesoría Legal, la cual en su Dictamen 184 de fecha 11 de enero de 1991 (ver fs. 60), aconsejó al señor Intendente municipal "dicte Resolución emplazando a la firma "Senior Publicidad" S.R.L. para que en el perentorio e improrrogable plazo de 11 meses a partir de la fecha de modificación traslade su negocio en el ramo de Agente publicitario en los lugares permitidos por la Ordenanza 25.098/88 "Plan Regulador", bajo apercibimiento que de no hacerlo así voluntariamente se procederá a la clausura inmediata del mismo. Art. 2º- Una vez que los responsables de la firma "Senior Publicidad" S.R.L. se notifiquen del contenido de esta Resolución, podrá otorgárseles la patente provisoria hasta el 31 de diciembre del año en curso, previo pago del impuesto respectivo", (sic). Esta Resolución fue remitida y recibida en fecha 21 de enero de 1991 en la Mesa de entrada de la Dirección de Hacienda y derivada al Dpto. de Tributación, tal cual consta a fs. 61 vuelto.

Que se halla probado suficientemente que los responsables de la firma "Senior Publicidad" S.R.L. tuvieron perfecto y claro conocimiento de la referida Resolución N° 112/1 emanada de la Intendencia municipal, la cual: 1- los emplazó a que en el lapso de 11 meses trasladen el mencionado negocio a un lugar permitido por la Ordenanza N° 25.098/88, "Plan Regulador de la ciudad de Asunción", bajo apercibimiento de que de no hacerlo será clausurado inmediatamente, y 2- una vez que los aludidos responsables de notifiquen de la aludida Resolución, les otorgó la Municipalidad de Asunción se entiende, una patente provisoria hasta el 31 de diciembre de 1991. Decimos que la firma "Senior Publicidad" S.R.L. tuvo conocimiento pleno y cierto de la mentada Resolución, por el sencillo motivo que lamisca pagó la referida patente municipal provisoria y éste hecho fue reconocido por la propia firma actora al presentar el escrito de demanda y expresar literalmente en ella que: "La misma (Senior Publicidad S.R.L.) cuenta con la Patente Comercial otorgádale por la Municipalidad de Asunción, de conformidad a la Resolución 112/1 del 21 de enero de 1991, si bien en forma provisoria". (Sic, las negritas y mayúsculas me pertenecen). A confesión de parte, relevo de pruebas, con lo transcripto y otras instrumentales que obran en autos (fs. 217, 217 vltto y 218, Tomo II del expediente principal) queda demostrada fehacientemente la calidad de patente provisoria de la actora como así mismo que la misma debía trasladarse a otro sitio permitido por la Ordenanza del Plan Regulador de la ciudad de Asunción 25.098/88, en el plazo perentorio e improrrogable de once meses.

Que, lejos de acatar la clara y contundente Resolución Municipal, "Senior Publicidad" S.R.L. ha desobedecido y continuó desarrollando sus actividades en un zona prohibida por las leyes y ordenanzas municipales y por más que la firma actora, por boca de sus representantes convencionales alegue que con consentimiento de la Municipalidad de Asunción continuó pagando su patente municipal, lo cierto es que a partir del 1 de enero de 1992, "Senior Publicidad" S.R.L. viene desarrollando sus actividades en forma ilegal e irregular, puesto que el mandar imperativo de la Resolución N° 112/I del 21 de enero de 1991 no le autorizaba a proseguir con sus actividades en el local de la calle 25 de mayo 3871 más allá del 31 de diciembre de 1991 y tal Resolución, pese a haber estado en conocimiento pleno y perfecto de "Senior Publicidad" S.R.L., fue consentida sin que jamás se haya recurrido en tiempo y firma en contra de la misma. Por tanto, otra conclusión a la que arribo es que, siendo a partir del 1º de enero de 1992 la situación de "Senior Publicidad" S.R.L. de irregular e ilegal funcionamiento en cuanto contravenía claramente las disposiciones de una de las más importantes ordenanzas municipales de la ciudad de Asunción, cual es la que establece el Plan Regulador, contravenía también la consentida Resolución 112/I dictada por la Intendencia municipal en 1991 y por ende se hacía merecedora de lo dispuesto en el Art. 238 de la Ley 1294/87 que dice: "La contravención a las leyes, ordenanzas y resoluciones municipales, serán sancionadas con multas, comiso de mercaderías y clausura total o parcial de establecimientos, previstas en ellas". Sobre tal situación irregular ilegal no se puede alegar nada, no se puede sostener la peregrina ideal del consentimiento tácito de la autoridad para continuar contraviniendo las disposiciones cuyo cumplimiento resulta inexcusable por parte de todos los ciudadanos, sin excepción. No se puede a nadie permitir alegar la ineficiencia, ineficacia, o falta de control de las autoridades encargadas del control y cumplimiento de la Ley, para sustentar conductas y hechos al margen del ordenamiento legal vigente.

Que, otro hecho que conforma y confirma claramente la conducta irregular e ilegal de la actora, está en el que habiéndole concedido la Municipalidad de Asunción patente provisoria hasta el 31 de diciembre de 1991, para funcionar como Agencia publicitaria en el inmueble ubicado en 25 de mayo N° 3871, individualizado con la Cuenta Corriente Catastral 12.089.07. tal cual se desprende de la instrumental que rola a fs. 221, Tomo II de autos, así como también encontramos que a fs. 222, Tomo II, la instrumental obrante señala que "Senior Publicidad" S.R.L. tiene como dirección de cobro Celsa Speratti 3706 y como ubicación del negocio: 25 de Mayo y Prócer José Tomás Isasi. El hecho probado y comprobado es que la firma actora tiene su local de funcionamiento como Agencia de publicidad, cuando menos desde el año 1994 en Celsa Speratti 3706 y Gaudioso Núñez, tal como se prueba, a más de las instrumentales ya citadas, con el contrato de alquiler obrante a fs. 108/110, Tomo I y las instrumentales que

rolan a fs. 5, 6, el escrito de demanda a fs. 10/16, 30, 62, 63, 66, 68, 73, 76, 83, 107, 111, 123, 125, 127, 129/130, 192, etc.. El referido local nunca fue habilitado por la Municipalidad de Asunción, ni tan siquiera en forma provisoria, por lo tanto la firma actora se encuentra funcionando en transgresión a las normas reglamentarias establecidas en las leyes, ordenanzas y resoluciones municipales, cuya observancia es obligatoria para todas las personas, físicas o jurídicas que desarrollan sus actividades dentro del municipio capitalino.

Que, posteriormente al dictamiento por parte de la Intendencia Municipal de la Resolución N° 112/I de fecha 21 de enero de 1991, en fecha 23 de enero de 1996, por denuncia de los vecinos: Gladis Benítez de Irrazábal, Mabel Irrazábal, Héctor Domingo Gómez, Héctor Gómez González, Alipio Asunción Galli, Clara Domínguez, Patricio Word, Héctor Gómez, Mario R. González, María Estela de González y Ricardo Sotelo, sobre supuesto funcionamiento en zona prohibida por la ordenanza municipal, vigente de la firma "Senior Publicidad" S.R.L., razón por la cual peticionan a las autoridades municipales pertinentes la cancelación de la patente municipal del referido negocio y su traslado en el más breve lapso a una zona permitida, se formó el Expediente 1741 de fecha 14 de enero de 1996, cuya copia autenticada obra a fs. 27 en adelante, del Tomo I, y en el cual consta que se realizaron varias diligencias tendientes a constatar la veracidad de la denuncia formulada por los vecinos. En ese sentido es dable poner de resalto que la firma denunciada, por intermedio del abogado Alejandro Nissen Pessolani con poder suficiente, se presentó en el expediente mencionado y en escrito dirigido al entonces director de Medio Ambiente de la Municipalidad de Asunción, en fecha 16 de febrero de 1996 (fs. 67, Tomo I), manifestó entre otras cosas haber recibido la firma por él representada la visita de funcionarios municipales del Dpto. de Control Ambiental, los cuales procedieron a realizar una inspección del lugar a consecuencia de una supuesta denuncia posiblemente planteada por vecinos del lugar. Mencionó además que con posterioridad se efectuaron otras inspecciones, sin conocer los resultados de la misma por lo que presenta la nota a la que hacemos referencia, la cual finaliza con un pedido de los antecedentes y los informes finales de las inspecciones mencionadas. A fs. 67 vuelto, el pío de la mencionada fijas, figura la resolución del Director de Medio Ambiente de fecha 4 de marzo de 1996, que textualmente expresa: "A Secretaría General, para entregar los documentos solicitados"... (sic).

Que, luego de varias diligencias practicadas en el ya individualizado expediente 1741/96 y previo Dictamen de Asesoría Legal (ver fs.66, Tomo I), el Intendente Municipal de Asunción dictó la Resolución N° 199/I del 11 de marzo de 1996 por la cual: 1-emplazó a la firma Senior Publicidad S.R.L. a que en el perentorio plazo de 60 días contados a partir de la fecha de la notificación de la referida resolución, traslade el domicilio de la Agencia publicitaria que funciona sin

habilitación municipal en Celsa Speratti esquina Gaudioso Núñez a otra zona permitida por la "Ordenanza que establece el Plan Regulador de la Ciudad de Asunción"; bajo apercibimiento de que de no hacerlo en forma voluntaria se procederá ala clausura del mencionado local, conforme a lo dispuesto en el Art. 60, inc. II) de la Ley Orgánica Municipal, 2- Comunicó a la firma actora que dentro del plazo otorgado para el traslado del local deberá abstenerse de realizar en el local de referencia cualquier tipo de actividad que produzca ruidos molestos y no permitidos por la ordenanza respectiva. Esta Resolución municipal le fue notificada a la firma "Senior Publicidad" S.R.L. en fecha 18 de marzo de 1996, según consta en la instrumental obrante a fs. 76, Tomo I, de autos y reconocido por el representante legal de la mencionada firma en su escrito obrante a fs. 83 de autos, presentado al Señor Intendente municipal. En el mismo escrito, el representante de la actora solicitó al Intendente municipal la suspensión de los plazos para la interposición de los recursos pertinentes contra la Resolución N° 199/I, hasta tanto cuente con la copia autenticada completa del expediente de marras. El pedido de expedición de copia autenticada de todo el expediente administrativo y suspensión del plazo para interponer recursos, fue dictaminado en forma favorable por la Asesoría Legal, tal cual obra en Dictamen de fs. 84 vuelto del Tomo I y notificado al representante legal de la actora en fecha 8 de abril de 1996, tal como lo reconoce expresamente en su escrito de fs. 97, Tomo I, al pie de la misma fs 84 vuelto, se halla inserta la nota por la cual el señor Arturo Díaz, con C.I. N° 3.205.344 en nombre de "Senior Publicidad" S.R.L. procedió al retiro de las fotocopias del Expediente N° 17411/96: "Gladis Benítez de Irrazábal s/ Intervención municipal".

Que, el representante convencional de la parte actora, una vez munido de las fotocopias del expediente ya mencionado, interpuso ante el señor Intendente municipal de Asunción, Recurso de reconsideración, contra la Resolución 199.I/96, presentando en respaldo de su pedido de reconsideración numerosas instrumentales que rola de fs. 105 a 178, Tomo 1 sosteniendo en síntesis tres argumentos centrales por los cuales se debía dar lugar a la reconsideración planteada y que son: a) la denuncia irresponsable de vecinos contra el local de su representada, sobre la supuesta producción de ruidos molestos en el mismo, que no fueron constatadas en las distintas verificaciones realizadas por funcionarios municipales; b) la vigencia de la Patente Municipal N° 0068856, otorgada en forma provisoria por la Municipalidad de Asunción, a nombre de "Senior Publicidad" S.R.L. y c) el enorme perjuicio patrimonial que causa a su representada la Resolución municipal recurrida. La Asesoría Legal de la Municipalidad de Asunción se expidió en los términos de su Dictamen 2798 de fecha 30 de mayo de 1996 (fs. 184/185, Tomo I, recomendando al señor Intendente municipal en base a las constancias obrantes en el expediente y a los términos de su anterior Dictamen 199196, por considerarlo ajustada a derecho.

En virtud del Dictamen de Asesoría Legal, el señor Intendente Municipal de Asunción, dictó la Resolución Nº 463 I/96, de fecha 6 de junio de 1996, en la cual no hizo lugar al Recurso de Reconsideración planteado por la firma "Senior Publicidad" S.R.L., y en consecuencia confirmó en todas sus partes la Resolución 199. I/96 del 11 de marzo de 1996. La Resolución 463.I/96, fue notificada a "Senior Publicidad" S.R.L. en su local de Celsa Speratti y Cnel. Gaudioso Núñez, en fecha 7 de junio de 1996, según consta en la instrumental obrante a fs. 192 y vuelto, Tomo I de autos.

Que, la firma "Senior Publicidad" S.R.L. por medio de la representación convencional del mismo profesional abogado, que la asistiera en la tramitación en sede administrativa, en fecha 17 de junio de 1996 interpuso demanda contencioso administrativa contra la Resolución Municipal Nº 463.I/96, dictada por el señor Intendente Municipal de Asunción y confirmatoria de la Resolución 199.I/96, dictada por la misma autoridad. Según el cargo puesto al pie del referido escrito de demanda y teniendo en cuenta la fecha de notificación de la Resolución administrativa recurrida, la demanda ha sido planteada dentro del tiempo legal establecida en el Art. 4 de la Ley Nº 1462/35.

Que, del detenido y detallado análisis de las constancias obrantes en autos, de lo que las partes han podido probar, arribo a las siguientes conclusiones: 1- La firma "Senior Publicidad" S.R.L. fue autorizada y en consecuencia de ello, la Municipalidad de Asunción le otorgó la Patente Provisoria para operar en el ramo de Agencia de publicidad, en el local ubicado en 25 de Mayo Nº 3871 y Prócer José Tomás Isasi, hasta el 31 de diciembre de 1991, según lo prueba la Resolución municipal 112.I de fecha de enero de 1991, dictada por el señor Intendente municipal en el Expediente 19.903/90, caratulado: "Senior Publicidad" S.R.L. s/ Apertura de Negocio", 2- La referida Resolución además, emplazaba perentoria e improrrogablemente por 11 meses, a la firma actora a que traslade su local de actividades a lugares permitidos por la Ordenanza 25.098/88, "Plan Regulador de la ciudad de Asunción", bajo apercibimiento de que de no hacerlo en forma voluntaria, se procederá a la clausura inmediata del mismo. 3- La referida Resolución Municipal fue conocida y consentida por la parte actora, sin que la misma la haya objetado por alguno de los recursos administrativos que la ley le concede. 4- Pese al claro y contundente emplazamiento hecho por la autoridad municipal respectiva, la firma "Senior Publicidad" S.R.L., en un actitud de franco y abierto desacato de la misma, no solamente no trasladó su local de actividades, sino que continuó desarrollándolas en el mismo, de forma ilegal e ilegítima, puesto que la Resolución 112 I le otorgó "Patente provisoria" hasta el 31 de diciembre de 1991, transcurrido el cual y no cumpliendo con el mandato de la referida Resolución, la patente –que como tenemos comprobado, era provisoria– quedó ipso facto sin efecto, cesando en consecuencia legalmente la autorización

para operar en el ramo de Agencia de publicidad y quedando sujeta además ala cláusula de dicho negocio por contravenir las disposiciones municipales vigentes. 5- La firma "Senior Publicidad" S.R.L. continuó operando merced a una Patente Comercial obtenida sin la correspondiente habilitación municipal y por más que la actora alegue derechos por el hecho de que la municipalidad continuó cobrándole año tras año la referida patente municipal, como Agencia de publicidad hasta el año 1995, lo cierto es que nadie puede alegar derechos en base a la violación de la ley, ordenanza o resolución municipal, que como en el caso de autos no permitía el funcionamiento de la firma actora en el lugar señalado. 6- Está también demostrado, que posteriormente y ante denuncia de vecinos del local en donde funciona en forma irregular e ilegal, "Senior Publicidad" S.R.L. debidamente identificados en tales y por ende legitimados par hacerlo, la Municipalidad de Asunción llevó a trámite el Expediente N° 1711 de fecha 24 de enero de 1996 caratulado: "Gladis Benítez de Irrazábal y otros s/ Intervención Municipal"; en el cual fue denunciado el funcionamiento irregular e ilegal de una Agencia de Publicidad ("Senior Publicidad" S.R.L.) en lugar no permitido por la Ordenanza Municipal del Plan Regulador para la ciudad de Asunción y la producción de ruidos molestos. 7- En el expediente individualizado en el numeral anterior, la autoridad municipal ordenó la realización de diversas diligencias, entre ellas varias inspecciones del local denunciado y varios informes de oficinas técnicas municipales, los cuales no demostraron la existencia de ruidos molestos. Estos es, los inspectores intervinientes no constataron la emisión de ruidos molestos en el momento de las respectivas intervenciones, no se efectuaron mediciones que permitieran verificar la cantidad de decibeles que se producían en el local, etc., pese a que en sus testimonios rendidos en autos, los testigos ofrecidos por la parte coadyuvante de la demandada, señores Ricardo Sotelo, Alipio Asunción Galli y Albino Jara Gómez (fs. 280/281), 282/283 y 284/285, Tomo II); en forma conteste y uniforme dijeron que en el local de "Senior Publicidad" S.R.L. se realizaban por lo menos una o dos veces al mes eventos consistentes en lanzamientos o presentaciones de productos con gran asistencia de personas, si bien también expresaron que hace algunos meses no se realizaban ningún evento. Que, en dichas ocasiones se producían gran aglomeración de vehículos, a más de los automóviles y motos pertenecientes a los empleados de la firma, los cuales eran estacionados obstruyendo la entrada a los garajes de los vecinos o sobre las veredas o en doble fila, etc., ocasionando todo esto trastorno para el vecindario, dado que las calles Celsa Speratti y Cnel. Gaudioso Núñez son angostas y por tal motivo al ser estacionados los vehículos en ambas manos, producían un congestionamiento de ambas arterias, impidiendo el fluido tránsito que los lanzamientos y presentaciones se producían en horarios destinados al descanso, ya sea por la siesta o la noche, que la zona en donde está ubicado el local de la firma actora es una zona residencial de baja densidad en donde no

está permitida la realización de dicho tipo de actividades por prohibirlas la Ordenanza municipal del Plan Regular par la ciudad de Asunción, que todos los testigos son vecinos muy cercanos al local de la firma actora y dijeron que nunca hasta la aparición de "Senior Publicidad" S.R.L. en la zona se produjeron las molestias relatadas. 8- Si bien en el expediente mencionado no se constató como se tiene dicho emisión de ruidos molestos en las inspecciones realizadas, los técnicos municipales constataron, que el mencionado local de "Senior Publicidad" S.R.L. está ubicado en una zona residencia que no permite el funcionamiento ni la realización de tales actividades, tal es lo que se desprende del informe que rola a fs. 290/291, Tomo II, donde el jefe del Dpto. de Control Urbano de la Oficina de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Asunción expresa: "En el caso de "Senior Publicidad" S.R.L., la misma fue inspeccionada por la División de fiscalización encontrándose que el local posee 1453 metros cuadrados mientras que en la zona solo se permite hasta 100 metros cuadrados de área destinada al comercio, servicio o industria. Además de la constante queja de los vecinos por las molestias que ocasionan con las reuniones o fiestas que realizan. Le informamos además, que en las áreas residenciales las patentes en su totalidad son otorgadas en carácter de condicionado lo que implica que debe reunir ciertas condiciones para su habilitación y que en el presente caso no las reúne. El local supera los 100 mts. Cuadrados. Produce molestias al vecindario. Se encuentra fuera de zona permitida, ...(sic). Este informe no ha sido contradicho en forma alguna por la parte actora, por lo que plena fe en el presente juicio. 9- La Inspección Judicial llevada a cabo en autos, por pedido de la actora y cuya acta rola de fs. 273/274 constató que: a) El inmueble se halla ubicado en la intersección de las calles Gaudioso Núñez y Celsa Speratti N° 3706. b) El edificio alberga una oficina publicitaria con todas las características propias. c) Es un edificio que consta de dos plantas y un subsuelo. d) El local es complejo habitacional, aplicado al funcionamiento de una actividad comercial. 10) A fs. 296/297, Tomo II, se encuentra el informe presentado a este Tribunal por el jefe del Dpto. de Control urbano de la Oficina de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Asunción, a petición expresa de la parte actora, en el cual en apretada síntesis expresa: a) "Senior Publicidad" S.R.L. según expediente 190903/90 solicitó apertura comercial en el ramo de publicidad, la que le fue denegada en virtud de la prohibición establecida en la Ordenanza N° 25098/88: "Plan Regulador de la ciudad de Asunción", la cual no admite el uso solicitado para su local ubicado en 25 de Mayo N° 3871, Cta. Cte. Ctral. 12.9821.04. No obstante, como la publicitaria ya se encontraba operando, se accede al pedido en carácter provisorio por Resolución Municipal N° 112 I/91, conforme al Art. 60, inc. II) de la Ley Orgánica Municipal N° 1294/87. b) Posteriormente la firma "Senior Publicidad" S.R.L. traslada su local a la calle Celsa Speratti 3706 esq. Gaudiso Núñez (Cta. Cte. Ctral. 12-0892-07), dentro de la misma área en la que fue

denegado anteriormente. Por lo tanto, lo hace con conocimiento de que la misma no podrá ser habilitado por la Municipalidad. La misma consta en el expediente 32.875 de fecha 8 de octubre de 1993 (sic...). c) Desde el año 1993, rige la nueva ordenanza del Plan Regulador de la ciudad de Asunción, la N° 19, la que a su vez fue modificada y ampliada por la Ordenanza N° 40 del mismo año. Dichas ordenanzas no variaron el uso del suelo en la zona en donde se hallan ubicadas "Senior Publicidad" S.R.L., la cual sigue con la denominación de Area Residencial de Media Densidad (AR2) y dentro de la cual no se admite el rubro de Agencia de Publicidad. Continúa expresando el citado informe: "Desde enero de 1993, la Municipalidad adopta una nueva política en lo referente a las patentes y abre la posibilidad de registrar los comercios que se hallan fuera de zona para así tener un mejor conocimiento de la cantidad de comercio, servicios e industrias que no se adecuan a la nueva ordenanza del uso del suelo o Plan Regulador de la Ciudad. Bajo este régimen se le otorga la patente en carácter de "registrado" y por el término de un año a la firma "Senior Publicidad" S.R.L. (Ver instrumental obrante a fs. 293, Tomo II de autos). El citado informe continúa expresando que las Ordenanzas 19/93 y 40/93 establecen en sus Arts. 37, 38 y 39 el régimen de uso de suelo para las áreas residenciales de media densidad (AR2), con las siguientes condiciones de uso: Comercios y Servicios de Pequeña Escala (CSI); Comercios y Servicios de Mediana Escala (CS2). Equipamientos comunitarios de pequeña y mediana escala. Industria inocua de pequeña escala (IIP). Tamaño máximo de la unidad de uso: 100 mts.2 Rubros permitidos: según el listado adjunto (fs. 295, Tomo II), el rubro "publicidad" no está permitido en las áreas residenciales de media densidad (AR2), así como también el área máxima permitida de 100 mts.2 por comercio y por lote mínimo de 360 mts.2. La publicitaria en cuestión, según consta en el informe de la División fiscalizadora de la Dirección de Hacienda (fs. 294, Tomo II), posee 1453 mts.2, muy superior a los 100 mts.2 permitidos para la zona. Cabe señalar que el informe de referencia no ha sido impugnado en forma alguna por la parte acora, por lo que para este preopinante sus consideraciones y afirmaciones hacen plena fe y tienen fuerza probatoria por ende. 11 De fs. 309/320, Tomo II, se halla agregado un ejemplar de la Ordenanza 43/94 la cual fuera publicada en el diario "El Correo Comercial" de fecha 16 de enero de 1995 y a fs. 327/338 Tomo II, un ejemplar de lamisca Ordenanza, publicada en el diario "Ultima Hora" en fecha 12 de enero de 1995 y la Nota de fecha 21 de noviembre de 1996 (fs. 339, Tomo II), remitida a este Tribunal por la jefa del Dpto. de Relaciones Públicas de la Municipalidad de Asunción, en contestación a la Nota 823 de fecha 22 de Octubre de 1996, remitida por este Tribunal por pedido de la parte actora, con lo cual la parte demandada ha demostrado fehacientemente e indubitavelmente que la mencionada Ordenanza ha sido publicada con todas las formalidades de ley, siendo por tanto de vigencia y cumplimiento obligatorio para todas las personas:

físicas o jurídicas que tiene obligación de tributar en el Municipio de Asunción. 12- A fs. 349, Tomo II, obra la contestación del director de Asesoría Legal de la Municipalidad de Asunción, a la Nota 826 del 22 de octubre de 1996 remitida por este Tribunal a petición de la parte actora, en la cual el funcionario municipal de referencia expresa entre otras cosas que: "La resolución 112 de fecha 21 de enero de 1991, tuvo por antecedente el Dictamen de la Asesoría Jurídica 184 de fecha 11 de enero de 1991, en el que se aconseja que se emplace a la firma "Senior Publicidad" S.R.L., para que traslade su local a lugares permitidos para el ejercicio de sus actividades, emplazándosele para el efecto por el término de once meses a partir de la resolución respectiva. Y agrega el Dictamen 184: "Una vez que la firma responsable se notifique de la resolución referida podrá otorgársele Patente Provisoria, hasta el 31 de diciembre de 1991, previo pago del impuesto respectivo". La Resolución 112 del 21 de enero de 1991 dio cumplimiento a dicho Dictamen disponiendo en su Art. 2 que: "Una vez que los responsables de la firma "Senior Publicidad" S.R.L., se notifiquen del contenido de esta resolución podrá otorgárseles las Patentes provisionales hasta el 31 de diciembre del año en curso, previo pago del impuesto respectivo". Finaliza la nota del Asesor Legal de la Municipalidad de Asunción diciendo: "En consecuencia, la prueba de que la firma "Senior Publicidad" S.R.L. fue notificada de la referida resolución está demostrada con el otorgamiento de la Patente 60.856 y con el pago del impuesto, eran las condiciones para el otorgamiento de la misma". Este informe en ningún momento, fue contradicho por la parte actora, junto a las demás instrumentales y testimonios obrantes en autos. 13.- A fs. 350, Tomo II, radica la Nota 909 S.G./96 del 9 de diciembre de 1996, remitida por el Intendente municipal de Asunción y refrendada por la Secretaría general, en donde, dando respuesta a la Nota 825 del 22 de octubre de 1996, remitida por este Tribunal a petición de la parte actora expresa: "Según informe de la Sección Gestión Tributaria del Dpto. de Tributación, dependiente de la Dirección de Hacienda, la firma "Senior Publicidad" S.R.L., con patente municipal 60.856, tiene abonada la patente hasta el segundo semestre del año 1995. En lo que respecta al estado de cuenta del año 1996, se halla bloqueada por litigio judicial" (sic). El precedente informe tampoco ha sido cuestionado por la actora, por lo que se contenido hace plena prueba en el presente contencioso, en unión con las demás constancias analizadas. 14- A fs. 371, Tomo II, radica la Nota 290 S.G./97 del 11 de abril de 1997, remitida por este Tribunal a pedido de la parte actora y en su parte pertinente dice: "Con relación al bloqueo de la patente, la misma fue efectuada en el segundo semestre del año 1995, a pedido de la Dcción de hacienda, a raíz de las denuncias recibidas en la institución contra la citada firma, por infracciones a la Ordenanza 43/94 y que culminó con las resoluciones 199/96 y 464/96 I, en las que se consideró fundadas las denuncias y comprobadas las infracciones a la referida ordenanza. Con relación al importe que estaría adeudando la firma "Senior Publicidad". S.R.L., en

concepto de patente comercial dado el bloqueo, la mencionada cuenta no está activa..." (sicx) Este informe es ratificatorio y complementario del que ya presentada a este Tribunal el señor Intendente Municipal de Asunción en su nota 595 S.G./96 del 30 de julio de 1996 (fs. 202, Tomo II), en el cual, respondiendo a la Nota 504 del 10 de julio de 1996, éste Tribunal, a pedido de la parte actora, solicitó a la demandada informe acerca de cuánto estaría adeudando la empresa "Senior Publicidad" S.R.L., en concepto de patente comercial y otros impuestos pendientes a la fecha, asimismo copia autenticada de la Resolución de tributos debido por la firma mencionada. En la respuesta puede leerse que: "que la firma "Senior Publicidad" S.R.L. se le ha otorgado la patente comercial 60.856, en forma provisoria, hasta el 31 de diciembre de 1991, para el local ubicado en la casa 3873 de la calle 25 de mayo de nuestra ciudad capital (inmueble individualizado con la cta. Cte. Ctral. 12.0921.04) y no para donde actualmente funciona la Agencia publicitaria, sito en la calle Celsa Speratti 3706. Por lo tanto, la vigencia de la patente comercial 60.856, se halla vencida y por consiguiente la citada firma, no adeuda absolutamente nada a esta Institución"... (sic) Los referidos informes obrantes en autos, no fueron impugnados por la actora y confirman fehacientemente las demás probanzas obrantes en autos y que hacen a la situación irregular de la actora y el porqué del bloqueo de su cuenta y la no percepción por parte de la Municipalidad de la patente por el año 1996, además de que desde dicho año de 1996, "Senior Publicidad" S.R.L., nada adeuda en concepto alguno a la Municipalidad de Asunción.

Que, con todo lo hasta aquí analizado de lo que se tiene probado en autos, encuentro que la firma "Senior Publicidad" S.R.L. sistemáticamente y desde el año 1990, año en el cual pidió a la Municipalidad de Asunción, su Patente comercial en el ramo de Agencia de publicidad, ha venido infringiendo las diversas ordenanzas que establecían y establecen: "el Plan Regulador de la Ciudad de Asunción". Ellas son en orden cronológico, la N° 25.098.88, la N° 13/93, la N° 40/93 y la N° 43/94. Las violaciones comprobadas se dan en el sentido de que la firma citada está ubicada en una zona residencial, donde las actividades desarrolladas por la misma no se adecuan a las normas sobre el uso del suelo regladas en las mencionadas ordenanzas. Ha quedado pues, perfectamente demostrado en autos que desde cuando menos el año 1988 en la zona en donde tiene su local comercial la firma "Senior Publicidad" S.R.L., las normas urbanísticas dictadas legítima y legalmente por la Municipalidad de Asunción, han prohibido y prohíben la instalación y funcionamiento de Agencias de publicidad, motivo por el cual la Municipalidad de Asunción, en diversas ocasiones (verbi gratia Resolución N° 112/91 y Resolución N° 199/96), ha emplazado a la firma actora a abandonar el local por ella ocupado y ubicar el negocio en una zona permitida por las Ordenanzas municipales que rigen la materia, otorgándole en forma provisoria la patente municipal en el primer caso y luego, en abierto

desacato o desobediencia de los mandatos de la autoridad municipal, funcionar en forma irregular e ilegal, sin contar con la patente habilitante en una zona prohibida para el tipo de actividades realizadas por ella.

Que, se debe tener perfectamente en cuenta que las normativas urbanísticas citadas, establecen o definen a la zona dentro de la cual está ubicada el local de la firma actora como Area Residencial de Media Densidad (AR2), dentro de la cual el uso del suelo se halla restringido por razones de precautelar la referida zona residencial, de tal suerte que sus habitantes estén protegidos en su derecho al descanso y a gozar de un medio ambiente saludable y a salvo de toda perturbación (Arts. 7, 8, 38 y 45 de la Constitución de la República), que implique menoscabo de dichos derechos. Pretender ignorar tales normas emanadas de los órganos de gobierno de la Municipalidad de Asunción (Junta Municipal e Intendencia), equivaldría a poner en serio entredicho las facultades legales y reglamentarias del municipio y aún su autonomía, consagrada en la Constitución de la República (Art. 166) y en la Ley 1294/87 "Orgánica Municipal" (Arts. 1, 11 y 12). El municipio tiene entre sus objetivos principales la protección de la salud y la seguridad de las personas y para ello tiene facultades para dictar normas que establezcan un sistema de planeamiento físico urbanístico y de uso del suelo, de protección contra la emisión de ruidos molestos, de circulación y estacionamiento de vehículos y en virtud de ellas otorgar permiso de apertura del negocio u ordenar su clausura, (ver Arts. 17, inc. b), 18, incs. A), c), i); 37, inc. a); 39 inc. a), b), c) y f); 40, 41, incs. A), b), c) de la mencionada Ley Orgánica Municipal.

Que, tanto la Resolución N° 463/96 I, confirmatoria de la Resolución 199/96 I, fueron dictadas por el señor Intendente municipal en uso de sus facultades regladas y las mismas fueron un prudencial tiempo para que los responsables de la firma actora se adecue y cumplan las leyes, ordenanzas y resoluciones municipales. Lejos de así hacerlo, prefirieron la vía del desacato de la desobediencia a los mandatos de la ley y la autoridad. "Senior Publicidad" S.R.L. empezó a operar en plaza, merced a una patente provisoria y con dos emplazamientos a abandonar el sitio en donde se encontraba operando y asentarse en zona permitida para su actividades. El primer emplazamiento estuvo en la Resolución 112/91 I, que le otorgó un plazo de 11 meses, el cual no fue cumplido y el otro emplazamiento fue por 60 días, contenido en la Resolución 199/96 I, el cual quedó sujeto a cumplimiento según el pronunciamiento jurisdiccional que recayere en estos autos. "Senior Publicidad" S.R.L., últimamente venía operando en el Municipio de Asunción en un local que no contaba con la habilitación y patente respectivos, por lo cual encuentro que las resoluciones municipales cuestionadas se hallan perfectamente ajustadas a derecho. Esta conclusión, la formulo luego de un minucioso análisis del caso sub-exámene y buscando por sobre todo, consagrar la verdad real por sobre la verdad

formal de tal suerte a hacer verdad el ideal de justicia, cumpliendo de esta forma el precepto contenido en el Art. 15 inc. c) del Código Procesal Civil.

Que, finalmente deseo citar en apoyo y como antecedente de la presente cuestión, el Ac. Y Sentencia N° 643 de fecha 4 de noviembre de 1997, dictado por la Excm. Corte Suprema de Justicia, Sala Penal en el cual, con voto del ministro Jerónimo Irala Burgos y la adhesión de los Ministros Wildo Riewnzi y Felipe Santiago Paredes, se estableció por parte del pre opinante que: "reo incuestionable que si una determinada actividad no está permitida en cierta zona urbana y si a pesar de ello se la desarrolla en ella, la clausura de los locales respectivos es la ineludible consecuencia que corresponde a semejante situación". En otro esclarecedor párrafo, el Ministro preopinante agrega: "Va de suyo no obstante, que la falla, error o lo que fuere en que incurrió con anterioridad la administración municipal al otorgar patente para una actividad dada en una zona en que tal actividad no estaba permitida por la propia Legislación municipal, no obliga ni excusa que el municipio y algún particular sigan incumpliendo la ley", (sic). Ver voto del Acuerdo y Sentencia mencionado).

Que, por todas las razones hasta aquí desarrolladas, basado en las constancias obrantes en el expediente y fundado en los textos constitucionales, legales y en el antecedente jurisprudencial citados, soy del parecer que la demanda sub-exámene debe ser rechazada, y en consecuencia, confirmarse las Resoluciones municipales impugnadas, con el alcance de que las mismas deben tener inmediato cumplimiento una vez firme y ejecutoriada la presente Resolución. Esto es, debe clausurarse el local en donde actualmente funciona la firma "Senior Publicidad" S.R.L., sito en Celsa Speratti N° 3796 y Gaudioso Núñez, con Cta. Cte. Ctral. 12.0892.07, para ser trasladado a una zona en donde lo permitan las normas municipales vigentes. En cuanto a las costas, las mismas deben ser impuestas a la parte vencida; la firma actora, en virtud a la teoría del riesgo objetivo insumido en el evento. Es mi voto.

A su turno, los doctores Sindulfo Blanco y Alberto S. Grassi Fernández, manifiestan que se adhieren al voto del doctor Vicente José Cárdenas Ibarrola, por sus mismos fundamentos.

Por el mérito que ofrece el Acuerdo y Sentencia y sus fundamentos, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resuelve: No hacer lugar, ala presente demanda contencioso-administrativa, planteada por la firma "Senior Publicidad" S.R.L., contra las Resoluciones Municipales 199 I/96 de fecha 11 de marzo de 1996 y su confirmatoria, la Resolución N° 463 I/96 de fecha 6 de junio de 1996, dictadas por el señor Intendente municipal de la ciudad de Asunción, y en consecuencia, confirmar las Resoluciones Municipales 199 I/96 de fecha 11 de marzo de marzo de 1996, dictadas por el señor Intendente Municipal de la ciudad

de Asunción, con los alcances establecido en el considerando de la presente resolución. Imponer las costas, al a parte vencida, la firma "Senior Publicidad" S.R.L.

Art. 61. El Intendente deberá asistir a las sesiones de la Junta a solicitud de ésta, para suministrar los informes que le hayan sido pedidos.

Concordancia: Artículo 60 de esta Ley.

¿Cuál es el nombre que recibe este acto? ¿Interpelación o juicio político?

La interpelación es "la facultad que tienen las Cámaras Legislativas para requerir de un ministro que informe acerca de ciertos actos de gobierno o para que aclare aspectos de política general" (Manuel Osorio, Diccionario...).

La Carta Magna, en su artículo 193, establece que la interpelación es para altos funcionarios de la administración pública como para directores y administradores de entes autónomos, autárquicos y descentralizados, etc.

El juicio político está destinado solamente al Presidente y al Vicepresidente de la República y a las demás personas citadas en el artículo constitucional 225.

Si analizamos a la luz del Derecho Administrativo, el Intendente es interpelado por lo que debe respetarse el procedimiento del artículo 193 antes citado. Sin embargo, atendiendo el carácter de Poder Ejecutivo, como dice el artículo 22 de la Ley Orgánica, él no debería estar afectado por este artículo sino los directores y altos funcionarios municipales.

El Intendente es sometido a un juicio político por la Cámara de Diputados cuando se existe un proceso de intervención.

Art. 62. En materia de administración general, es competencia de la Intendencia:

- a. establecer y reglamentar la organización de las reparticiones a su cargo, conforme a las necesidades y posibilidades económicas de la Municipalidad y dirigir, coordinar y supervisar el funcionamiento de las distintas unidades administrativas;
- b. administrar los bienes municipales y recaudar e invertir los ingresos de la Municipalidad de acuerdo al Presupuesto.
- c. elaborar y someter a consideración de la Junta Municipal, el Proyecto de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Municipalidad, a más tardar el treinta (30) de octubre de cada año.
- d. ejecutar el presupuesto de Gastos de la Municipalidad.

- e. elevar a la Junta Municipal un informe sobre la ejecución presupuestaria cada cuatro meses, dentro de los treinta días siguientes.
- f. presentar a la Junta Municipal una Memoria de las gestiones y un informe sobre la ejecución presupuestaria del ejercicio fenecido, dentro de los tres primeros meses de cada año.
- g. efectuar adquisiciones, contratar obras y servicios, llamar a licitación pública o concurso de precios, y realizar las adjudicaciones, conforme a esta Ley.
- h. nombrar y remover al personal de la Intendencia de conformidad a lo que establezca el Estatuto del Funcionario Municipal o, a falta de éste, la ley del Funcionario Público.
- i. suministrar datos relativos al funcionamiento de la Municipalidad cuando sean requeridos por la Junta y otras instituciones públicas; y,
- j. disponer al inventario y la buena conservación de los bienes mobiliarios e inmobiliarios del patrimonio municipal.

Concordancias: Artículos: 23, 38 (1), 154, 156, 157, 158 de esta Ley. Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas” y su Decreto Reglamentario N° 21909/03. Ley N° 1626/00 “De la Función Pública”.

El inciso a) habla sobre la organización de la Institución que está directamente vinculada con el presupuesto y la disponibilidad presupuestaria. El organigrama debe responder a lo parámetros señalados en el presupuesto general. Cada dependencia municipal debe contar con un programa de funciones donde se establece la finalidad del departamento, el procedimiento que debe aplicarse en él y las funciones específicas de cada una de las personas que la integran. La coordinación y supervisión de cada dependencia, el Intendente municipal, lo realiza por medio del Jefe de Sección o el Director de él.

El inciso b) enfoca un tema espinoso desde el punto de vista político pero fundamental para la vida institucional: la recaudación de tasas e impuestos. Como lo sostengo desde hace tiempo, el municipio no es una entidad de beneficencia ni mucho menos financiera. Es por ello que debe recurrir a un procedimiento declamatorio y de apremio, por medio de empresas privadas, a fin de obtener del ciudadano el cumplimiento de su obligación municipal. En la últimas décadas el vecino se caracterizó por no abonar en tiempo y forma su deuda sosteniendo, muchas veces fundada y otras no, que la recaudación no se invierte en bienes para el uso y goce de la comunidad. Puede tener razón o no, pero en materia administrativa y tributaria, la ley es inflexible con aquel que no hace cumplir la ley que administra y con el moroso.

El presupuesto es la autorización de gastos y la previsión de recursos que prepara el Poder Ejecutivo antes del 30 de octubre de cada año. En dicha fecha, debe remitirla indefectiblemente a la Junta para su estudio y consideración. Este órgano no puede preparar un proyecto de presupuesto por no presentarlo la Intendencia sino que debe tratar y considerar el que está siendo ejecutado.

La ejecución del presupuesto debe responder a lo aprobado. Se gasta lo programado. El Ejecutivo es la autoridad que gasta el dinero de la Institución. Toda erogación debe salir de su administración inclusive aquello ordenado por la Junta. Los gastos de la Junta también obran en el Presupuesto.

Eleva un informe de cómo se ha procedido en la ejecución del presupuesto cada cuatro meses, es una rendición de cuentas. El objetivo de dicho documento es dar a conocer a la Junta el movimiento económico de la Institución. Este informe no está sujeto a aprobación o rechazo por parte del Legislativo, sino a toma de razón de parte suya.

La memoria es la reseña de lo que se hizo durante el año presupuestario fenecido. Es el testimonio del quehacer de cada uno de los departamentos municipales. Obrar en él los proyectos realizados, los objetivos alcanzados, las obras empedradas construidas, los convenios firmados con otras instituciones y sus alcances, los servicios sociales llevados a cabo, etc.

La adquisición, la compra, la realización de obra pública responden directamente a los preceptos de la Ley N° 2051/03 y su Decreto Reglamentario N° 21909/03. Es la Unidad Operativa de Contrataciones quien procede a la preparación de uno de los procedimientos para la adquisición del objeto o la realización de la obra (contratación directa, concurso de precio, licitación nacional o internacional). Todo esto es controlado por medio de comunicación directa, por la Dirección General de Contrataciones Públicas, dependiente del Ministerio de Hacienda.

La contratación, el nombramiento, la remoción, el traslado, la sanción disciplinaria del personal municipal debe estar respaldada por las normas de la Ley N° 1626/00.

El inventario de los bienes municipales, la conservación de estos, constan conjuntamente con la presentación de la memoria.

Art. 63. Sobre servicios municipales y sociales, son deberes y atribuciones de la Intendencia:

- a) disponer la prestación de servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos en las vías públicas y otros lugares de uso público en el Municipio.

- b) administrar terminales de ómnibus, mercados, mataderos, cementerios y otros servicios municipales.
- c) fiscalizar los servicios públicos explotados por el régimen de concesión autorización municipal; y
- d) dar cumplimiento a las disposiciones dictadas por la Junta en virtud de lo establecido en el artículo 42, inciso g).

Concordancias: Artículos 18 (3, 5, 10).

El Prof. Dr. Manuel María Díez, en su obra ya citada, sobre los servicios públicos dice: "El concepto orgánico atiende, para definir al servicio público, a los órganos o entes que integran la administración de un Estado. Son las instituciones de interés general. Se designa no una actividad sino una organización, vale decir, el aparato administrativo."

En el concepto funcional, es la actividad que desarrolla la administración y no en los órganos que la componen. Para que exista un servicio público debe haber cierta actividad de la administración o, en algunos supuestos, de los particulares.

La noción de servicio público comprende, como veremos, cierta parte de la actividad de la administración, dirigida a satisfacer el interés público.

Se traslada en esta forma el concepto de servicio público desarrollado en las ciencias económicas y financieras al jurídico.

SERVICIO PÚBLICO Y SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales se realizan para impulsar el desarrollo de la cultura, la salud pública y el desenvolvimiento de la previsión social. Existen servicios sociales diversos como la enseñanza, asistencia médica, previsión social, bienestar económico. Estos servicios están dirigidos a obtener, en forma inmediata, un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones menos favorables. No persiguen fines lucrativos y son generalmente deficitarios.

En los servicios públicos, la prestación que se ofrece al usuario es de carácter material y está constituida por la realización de un servicio o el uso de un medio técnico (energía eléctrica, agua corriente, teléfono, transmisión de telegrama, etc.).

En nuestro concepto, los servicios sociales son servicios públicos ya que consisten en prestaciones que hace la administración para satisfacer una necesidad de interés general. Podríamos decir que los servicios sociales son los servicios públicos asistenciales como la educación, asistencia hospitalaria, etc.

que los particulares no pueden prestar por el sistema de concesión, procedimiento que se utiliza solamente para los servicios públicos de carácter económico.

NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Es la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general. Sus elementos son: prestación de la administración; en forma directa o indirecta; satisfacción de una necesidad de interés general; titularidad intransferible.

1. El concepto de prestación se vincula con la existencia de una concreta relación jurídica, de cuya relación, la prestación constituye el objeto. La prestación tiene por objeto proporcionar utilidad a los particulares, individualmente considerados, sea esta utilidad de orden asistencial o de orden económico. La prestación del ente público debe representar el elemento esencial de la relación que trae aparejada una eventual retribución de parte del usuario, y asume la figura de una tasa. La prestación ha de tener por objeto directo, inmediato, la satisfacción en sí y por sí, de necesidades individuales de importancia colectiva, teniendo en cuenta el interés público. Debe tratarse de una prestación en naturaleza y no de prestación pecuniaria, vale decir, prestación de actividades o de bienes pero no de dinero.
2. Directa o indirecta. Si se hace en forma directa es la propia administración la que realiza la prestación. Si se hace en forma indirecta, la prestación se lleva a cabo a través de los administrados. Si se trata de carácter económico, se utiliza en este sentido el sistema de la concesión de servicios públicos.
3. El servicio público debe satisfacer una necesidad de interés general. **EL INTERÉS GENERAL NO ES EL INTERÉS DE LA ADMINISTRACIÓN.**

No hay interés general sino en el supuesto de que cada individuo pueda encontrar e identificar en él su proporción concreta de interés individual, interés que debe ser personal y directo. Las empresas que efectúan los servicios públicos están sujetas a una reglamentación estatal, ya que el público tiene interés en que los servicios funcionen en condiciones que le permitan hacer uso libremente de ellos, debiéndose asegurar la continuidad del servicio y el libre uso de todos aquellos que se encuentren en un pie de igualdad (SCHWART, B. "Le droit administratif américain, Paris, 1952, pág. 32). Una actividad se **CONVIERTE en servicio público** cuando los PODERES PÚBLICOS DECIDEN ASUMIRLA para dar satisfacción a una necesidad de interés general que sin esa intervención será insatisfecha, mal o insuficientemente satisfecha. De lo que hemos señalado más arriba resulta que el servicio público se presta para proveer a un interés general

pero éste solamente puede ser cubierto mediante la satisfacción de una serie de intereses particulares, de los cuales el interés público es la resultante.

4. Titularidad del servicio público. Es intransferible. El servicio público se singulariza por el hecho de que constituye una actividad de la que es titular el Estado, y lo es de un modo insusceptible de enajenación o modificación.

CARACTERES JURÍDICOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Estos son: **continuidad, regularidad, igualdad y generalidad.**

1. El carácter esencial es la continuidad. La prestación no puede interrumpirse ni paralizarse, dado que se ha establecido en beneficio de toda la colectividad.
2. Los servicios públicos deben prestarse con regularidad. Es cuando se presta en forma correcta y de acuerdo con la reglamentación vigente.
3. Otro carácter es el principio de igualdad. El servicio debe prestarse en igualdad de condiciones pero ello no impide que se establezcan diversas categorías de usuarios manteniéndose en estricta igualdad a todos los que están en la misma situación. Los autores denominan a este carácter uniformidad y se dice entonces que el servicio público es uniforme porque las prestaciones deben ser iguales para todos aquellos habitantes que dentro de una misma situación se encuentren en condiciones de solicitar su beneficio. El principio de igualdad, en cuanto concierne a los usuarios, se aplica tanto a las cargas del servicio como a sus beneficios.
4. El servicio también debe ser de carácter general, es para todos y no para determinadas personas. Finalmente, está el carácter de obligatoriedad en el sentido de deber que pesa sobre quién debe prestarlo.

Estos servicios son considerados básicos de la función municipal. En la práctica y desde que el municipio se convirtió en una ente autónomo, desde la Constitución de 1992, el trabajo de recolección y tratamiento de residuos en la vía pública es tercerizado o concedido a empresas privadas. Desde ningún punto de vista se puede hablar de PRIVATIZACIÓN, que, así como lo entienden el común de nuestra sociedad, es la venta de los entes estatales a empresas privadas, quiénes, con una inversión que no puede realizar el Estado, presta un servicio mejor en calidad y excelencia. Este hecho no ocurre con la concesión del servicio de limpieza, recolección y tratamiento de residuos porque él sigue perteneciendo a la Municipalidad.

Art. 64. En relación a urbanismo, recursos naturales y medio ambiente, corresponde a la Intendencia:

- a) elaborar, mantener y actualizar el catastro Municipal.
- b) realizar estudios y propuestas sobre la preservación del medio ambiente, uso de suelo, loteamiento, edificaciones y estética urbana y rural; y,
- c) dar cumplimiento a las disposiciones del TITULO SEXTO en lo que sea de su competencia.

Concordancia: Artículos 18, 41 de sta Ley. Ley 1909/02 “De Loteamientos”.

“El catastro es el censo descriptivo o estadística gráfica de las fincas rústicas y urbanas. Conjunto de operaciones técnicas para determinar la extensión, calidad y valor de una finca o inmueble” (Dicc. EL PEQUEÑO LAROUSSE, en color, 1997, Edit. Larousse, México).

El beneficio de poseer un catastro no tiene cuantía. Su beneficio no solo es económico sino también organizativo. La distribución de las diferentes áreas de la ciudad, la ubicación exacta de una calle, de una plaza o de una calle,

La preservación del medio ambiente es un tópico que tiene alcance mundial. Existen diferentes organizaciones internacionales incluida entre ellas las N.N.U.U. y la O.E.A que intervienen grandes cantidades de dinero para logra recuperar el aire y el oxígeno perdido por el desarrollo incontrolado de los países, persiguiendo el tan deseado rótulo de PAÍSES DEL PRIMER MUNDO. Estos dos organismos mundiales han incrementado su ayuda económica a países que tienen una política principal destinada a la protección del medio ambiente.

Siguiendo el mandato mundial, nuestro país cuenta en estos momentos con las siguientes legislaciones sobre la materia:

Ley N° 96/92 “De la vida silvestre”;

Ley N° 294/93 “Evaluación del impacto ambiental”, modificada en su artículo 5 por la Ley N° 345/94;

Ley N° 352/94 “De áreas silvestres protegidas”;

Ley N° 515/94 “Que prohíbe la exportación y tráfico de tollos, trozos de viga de madera”;

Ley N° 536/94 “De fomento a la forestación y reforestación”;

Ley N° 716/95 “Que sanciona delitos contra el medio ambiente”;

Ley N° 799/95 “De pesca”;

Ley Nº 816/96 "Que adopta medidas de defensa de los recursos naturales", modificada por la Ley Nº 1095/97.

Ley Nº 957/96 "Que fomenta la creación de símbolos ambientales departamentales".

Jurisprudencia

*T. de Cuentas, Sala 1. Asunción, setiembre 27-2000. **Frigorífico Guaraní S.A. c/ A.I. Nº 248 del 27 de junio de 1997 del Juzgado de Faltas de Fernando de la Mora (Ac. Y Sent. Nº 158).** Asunción, 27 de setiembre de 2000.*

Y el miembro del Tribunal de Cuentas, Primera Sala, doctor Sindulfo Blanco, prosiguió diciendo: Que, a través de sus representantes convencionales, la empresa Frigorífico Guaraní S.A. se alza contra el A.I Nº 248/97 dictado por el Juzgado de Faltas de la Municipalidad de Fernando de la Mora y contra la Resolución Nº 119/97 emanada de la Intendencia Municipal de la misma ciudad. El primer acto administrativo ordenó el cese inmediato de las operaciones de una planta de tratamiento de subproductos hasta tanto la mencionada empresa se ajuste a la Ley Nº 294/93 y a la Ordenanza Municipal Nº 135/94, además, la sancionó con una multa equivalente a veinte salarios mínimos diarios por violar la misma ordenanza (Tomo II, fs. 286/288). El segundo acto administrativo no hizo lugar al recurso de reconsideración (Tomo II, fs. 292/293).

La actora alega la nulidad del sumario administrativo previo porque las notificaciones realizadas no se ajustaron al Art. 97 de la Ley Nº 1294/87 y porque se vulneró su derecho a la defensa al no habersele comunicado la imputación previa y detalladamente ni habersele señalado un plazo para producir las pruebas ofrecidas. También alega que la autoridad municipal era incompetente por la materia discutida, pues las sanciones solo habrían podido ser aplicadas previo sumario administrativo instruido por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, según la Ley Nº 836/80; además, la habilitación o cierre de las industrias frigoríficas sería de la competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de acuerdo a la Ley Nº 269/17, reglamentada por el decreto Nº 277/83 (Tomo II, fs. 219/225).

El Juzgado de Faltas dirigió al señor José D. Bogarín y/o responsables del Frigorífico Guaraní S.A. las siguientes notificaciones: a) la que el 29 de abril de 1997 comunicó el A.I: Nº 156/97, por la cual se instruyó el sumario y se fijó audiencia para prestar declaración indagatoria fue recibida por el señor José Valenzuela (Tomo I, fs. 26) empleado de la empresa (Tomo IV, fs. 728); b) la que el 5 de mayo de 1997 comunicó la providencia que fija una nueva audiencia, bajo apercibimiento de lo establecido en la Ley Nº 1294/87; fue recibida por la señora Cynthia Onorio (Tomo I, fs. 29) empleada de la empresa (Tomo IV, Fs. 728); c) la

que el 8 de mayo de 1997 comunicó la providencia, que no consta en autos, que volvió a fijar una nueva audiencia, bajo apercibimiento de dictarse la resolución pertinente; fue recibida por una persona de apellido Ramírez (Tomo I, fs. 32) funcionaria de la empresa (Tomo IV; fs. 728); y d) la que el 27 de junio de 1997 comunicó el A.I. N° 248/97 fue recibida por la Cintia Onorio (Tomo I, fs. 65). Por su parte, al Intendencia Municipal comunicó a los señores del Frigorífico Guaraní S.A. el 16 de julio de 1997, la Resolución N° 119/97; la notificación fue recibida por la señora Cynthia Onorio (Tomo I, fs. 71; tomo II, fs. 294).

Los duplicados de las cédulas de notificación no contienen el acta con la mención prescrita en el inc. b) del Art. 97 de la Ley N° 1294/87. Esta omisión, sin embargo, no perjudicó a la actora en estos autos, pues las resoluciones notificadas llegaron oportunamente a su conocimiento. En efecto: a) el 5 de mayo de 1997, "habiendo recibido una cédula de notificación en fecha 29 de abril de 1997", solicitó al Juzgado de Faltas que fije nueva audiencia (Tomo I, fs. 27); b) el 13 de mayo de 1997 asistió a la audiencia (Tomo I, fs. 40/41 y vto.) respondiendo a la notificación del 8 de mayo, sin que el Juzgado de Faltas aplicara el apercibimiento previsto en el Art. 92 de la Ley N° 1294/87, cuando la actora no concurrió a la audiencia notificada el 5 de mayo; c) el 1° de julio de 1997, interpuso el recurso jerárquico contra el A.I. N° 248/97 (Tomo I, fs. 67/68 y vto.), notificado el 27 de junio; y, d) el 24 de julio de 1997, promovió la demanda contencioso – administrativa, tras ser notificada el 16 de julio de la Resolución N° 119/97.

Constituye una irregularidad que la notificación del 8 de mayo de 1997 refiera una providencia no dictada formalmente. Debe reiterarse, empero, que ello no afectó el derecho a la defensa. José Daniel Bogarín asistió a la audiencia señalada y prestó declaración indagatoria, habiendo podido así exponer sus puntos de vista, con la asistencia de dos abogados que firmaron el acta respectiva. No hay nulidad por la nulidad misma: anular la declaración indagatoria por la circunstancia apuntada implicaría desconocer que el informalismo, siempre que, como en este caso, no viole el derecho a la defensa debería primar en el procedimiento breve ante el Juzgado de Faltas Municipales. Tampoco ante este Tribunal facilitaría la averiguación de la verdad anular un acto convalidado por la presencia de juez de Faltas y de las partes.

¿Tuvo la actora conocimiento previo y detallado de la imputación? El indagado no respondió a la pregunta de si conocía "los hechos denunciados por la Comisión Vecinal Santa Teresa en cuanto al funcionamiento de una fábrica de hueso y grasería, fábrica de harina de sangre y majadería", limitándose a precisar las denominaciones técnicas de las instalaciones. Si hubiese ignorado los hechos denunciados, tendría que haberlo dicho en ese momento y solicitado que se le ponga en conocimiento detallado de los mismos. En realidad, es presumible que

el deponente, que presentó “catorce hojas” que se agregaron a autos, conocía los hechos denunciados porque: a) el 20 de enero de 1997 se recibió en la empresa una nota de la Directora de Higiene y Salubridad de la municipalidad en la que pidió informes sobre el avance de l empleo de mecanismo para el tratamiento de residuos, las medidas para eliminar los olores dependidos por la grasería y el horario de faenamiento (Tomo I, fs. 237); b) el 6 de febrero de 1997, una escribana visitó las instalaciones de la empresa, acompañada de un grupo de vecinos, quejosos del hedor despedido por la fábrica de harina de hueso y el frigorífico (Tomo II, fs. 231/232); c) el 8 de febrero de 1997 el administrador del frigorífico Guaraní S.A. recibió una nota de la Directora de Higiene y Salubridad de la municipalidad con relación a la grasería que funcionaba en el predio del frigorífico (Tomo I, fs. 15) y d) un representante del frigorífico asistió a la reunión celebrada el 8 de marzo de 1997 por la Comisión Interinstitucional en torno alas promesas del señor José Daniel Bogarín con respecto a la tecnología necesaria para evitar la contaminación ambiental producida por el frigorífico (Tomo I, fs. 11/12). No se vulneró, pues, el Art. 17, inc. 7) de la Constitución, en cuanto sea aplicable al sumario administrativo.

¿Tuvo el Frigorífico Guaraní S.A. un plazo para producir las pruebas ofrecidas? En su declaración indagatoria, el señor José Daniel Bogarín presentó la Nota D.G.Nº 915 del Director General del Servicio de Saneamiento Ambiental (Senasa), un manual de instrucciones en inglés sobre un equipo intercambiador de gases, la nota DOA Nº 206/97 del Director de Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Agricultura y Ganadería, una nota de la empresa al Viceministro de Recursos Naturales y Medio Ambiente, un contrato de servicios profesionales entre la empresa y el señor Juan Jesús Trujillo, una nota de Frigorífico Guaraní S.A. al Director General del Senasa, dos fotografías de intercambiador de gases instalado en la fábrica y una del tanque de agua subterránea en terminación (Tomo I, fs. 42/56). El declarante dijo también que “sería muy importante” que el Juzgado verificara las instalaciones para constatar los hechos por él referidos. El Juzgado no concurrió al lugar y la diligencia solo sugerida no fue urgida, sin que la empresa ofreciera otras pruebas. Las presentadas estaban preconstituídas, de modo que el plazo que el Juzgado hubiese establecido, de acuerdo al Art. 100 de la Ley Nº 1294/87, sólo habría servido para practicar la inspección ocular propuesta. La empresa, reitero, no la urgjó. No puede estimarse que su derecho a la defensa fue violado por haberse omitido señalar un plazo para practicar la única diligencia probatoria pendiente en un procedimiento que, según el Art. 91, de la referida ley, es breve, oral y actuado.

En cuanto a la competencia municipal para imponer sanciones en materia medioambiental, cabe recordar que toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente saludable y que la preservación del mismo es un objetivo prioritario de

interés social, según el Art. 7º de la Constitución. Es deber de la municipalidad velar por la vigencia de dicho precepto constitucional dentro de su territorio. Por eso, el Art. 44 de la Ley Nº 1294/87, concordante con el Art. 17 que encarga al municipio la protección de la salud, dispone que corresponderá a la Junta Municipal dictar normas para, entre otras cosas, preservar el medio ambiente (inc. a) y evitar la contaminación de las aguas de los arroyos, lagos y ríos y fuentes del municipio (inc. f). Ejerciendo esta facultad, la Junta Municipal de Fernando de la Mora dictó la Ordenanza Nº 135/94, invocada en las resoluciones impugnadas, por la cual se regula el funcionamiento de industrias, entre otros, para el manejo de residuos y la protección del medio ambiente (Tomo II. Fs. 320/366).

El Art. 2º de la ordenanza dispone que las plantas industriales que operaban u operan en el municipio, deben registrarse en el Departamento de Obras Públicas, Higiene y Salubridad para que se les expida la autorización para su funcionamiento, debiendo acompañar para el efecto un plazo detallado. Al 27 de mayo de 1997, la grasería, así como la fábrica de harina de hueso y de sangre de Frigorífico Guaraní S.A. funcionaba sin habilitación municipal (Tomo II, fs. 282), circunstancia no considerada en el A.I. Nº 248/97 pero sí en la Resolución Nº 119/97. La empresa ya operaba en el municipio cuando la ordenanza entró en vigor el 1º de enero de 1995. En su declaración indagatoria, el director titular de la empresa afirmó que el 28 de marzo de 1995 se le solicitó a la municipalidad la autorización para la apertura de la grasería, habiéndola concedido, verbalmente el Intendente. Admitió que la grasería funcionaba desde 1995 sin autorización escrita de la municipalidad. No consta que ésta haya inspeccionado alguna vez las instalaciones de la empresa en cuanto a su compatibilidad con un medio ambiente saludable.

El art. 49, inc. 1º de la ordenanza prohíbe descargar, sin tratamiento previo, desechos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan contaminar el suelo, la atmósfera y los cursos de agua. Esta prohibición fue violada por el Frigorífico Guaraní, según los testimonios de los vecinos que obran en un acta notarial, en el acta de la reunión a la que asistió un representante de la empresa y en la nota del 27 de enero de 1997, en la que la Comisión Vecinal de Fomento del Barrio Santa Teresa solicitó que la Junta Municipal intervenga ante la contaminación ambiental (Tomo II, fs. 236). El malestar habría impulsado a los vecinos a manifestarse frente al frigorífico (Tomo I, fs. 22). Todo indica que el hedor provenía de la planta, aunque para constatarlo no se contrató a un perito, como se sugirió en la declaración indagatoria, ni se empleó un equipo medidos, solo conocido en Francia en forma experimental (Tomo IV, fs. 721/724). El tenaz reclamo de los pobladores, que ejercieron el derecho consagrado en el Art. 38 de la Constitución, no derivó de una falsa percepción diaria, largamente compartida. Además, el informe técnico de Senasa, fechado el 3 de abril de 1997, reveló que la

emanación de gases y olores de la fábrica, dificultaba "el normal desempeño de la vida" de los vecinos (Tomo II, fs. 241).

El Art. 50 de la ordenanza tacha de graves las transgresiones al Art. 49 y castiga a su autores con una multa de entre 51 y 100 jornales mínimos para actividades diversas no especificadas de la capital. El A.I. N° 249/97, confirmado por la Resolución N° 119/97, penalizó a la actora, por la violación genérica de la ordenanza, con una multa mínima establecida en la normativa invocada, aparte de disponer el cese inmediato del funcionamiento de la planta de tratamientos de subproductos de Frigoríficos Guaraní S.A.

Constatadas las infracciones referidas, ¿estaba la administración municipal para imponer sanciones? El Art. 89 de la Ley N° 1294/87 encarga a los Juzgados de Faltas municipales el juzgamiento de las transgresiones de las leyes, ordenanzas, reglamentos y resoluciones municipales. La ordenanza municipal – no atacada de inconstitucional- tipifica las faltas contra el medio ambiente. La Ley N° 1294/87 es de aplicación prioritaria en el ámbito comunal por ser posterior a la Ley N° 836/80, que encarga al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social la aplicación de sanciones a quienes violen el orden sanitario. La Municipalidad podía emitir los actos administrativos impugnados porque el poder central lo delegó un poder de policía a través de la ley.

El ejercicio del poder de policía en cuestiones medioambientales, sin el cual la autonomía municipal carecería de contenido en un área de capital importancia, se refleja en el dictado de la normativa correspondiente y en la consecuente penalización de los infractores. Ese poder de policía incluye la cláusula de plantas industriales por razones de salubridad pública –atribución de la Intendencia Municipal, según el Art. 60, inc. 11), de la Ley N° 1294/87, más aún cuando ellas, cómo en el caso de autos, no fueron habilitadas por la autoridad municipal. Hubiera sido improcedente habilitar la fábrica de harina de hueso, sangre y grasería pues ella, según el citado informe de Senasa, carecía de equipos de control de la contaminación atmosférica y no había implementado medidas para evitar las agresiones al medio ambiente. La habilitación por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que data de 1977 (Tomo II, fs. 568), no incluyó la planta de tratamiento de los residuos. Que Frigorífico Guaraní S.A. tuviera patente industrial y comercial en el ramo de frigorífico, hallándose el 27 de mayo de 1997 al día en el pago de la misma, según el Departamento de Comercio de la Municipalidad de Fernando de la Mora (Tomo III, fs. 456), no implica que la fábrica de harina de hueso, sangre y grasería fuera habilitada por la autoridad municipal.

Nada sugiere, en síntesis, que la demandada ejerció su poder de policía arbitrariamente. Sus medidas fueron razonables y proporcionadas al fin de preservar un medio ambiente saludable. La multa impuesta fue, reitero, inferior a

la prevista en la normativa municipal. En principio, la sentencia no puede agravar lo dispuesto en las resoluciones administrativas; sin embargo, este Tribunal debe aplicar necesariamente la Ordenanza N° 135/94 y, en consecuencia, disponer que Frigorífico Guaraní S.A. abone una multa equivalente a 51 jornales mínimos, de acuerdo al Art. 50, numeral 2, de dicha normativa.

En cuanto al cesa de las operaciones de la planta de tratamiento de subproductos, ordenada por las resoluciones recurridas, estimo que la empresa ya se ajustó a las exigencias relativas a la defensa del medio ambiente. En efecto, tras la sanción del A.I. N° 785/97 (Tomo III, fs. 406), por la cual este Tribunal se negó a revocar el A.I. N° 579/97 que rechazó el pedido de suspensión de los actos administrativos atacados, se produjeron las actuaciones siguientes que sugieren que ya se cumplió la condición impuesta:

**El reconocimiento hecho el 27 de marzo de 1978 por el Presidente de este Tribunal, en compañía del actuario (Tomo III, fs. 433/434 y vto.). En la ocasión, se constató: a) que la planta de tratamiento de efluentes (P.T.E.) entraría a funcionar según el cronograma (Tomo IV, fs. 783); b) que había un laboratorio para operar y controlar los parámetros operativos del P.T.E.; c) que funcionaba el tanque de equalización, habiendo sido removido su efluente del 95% de lo sólido; d) que el tanque dispersor de lodo, en el que se inició el cultivo de bacterias en enero de 1997, según el cronograma, operaba con tres aireadores; e) que en el tratamiento primario de efluentes se remueve entre el 94% y el 98% de los sólidos; f) que los huesos del molino no estaban putrefactos; g) que la grasería es hermética y tiene aire acondicionado, habiendo empezado a operar seis meses atrás y que sus olores eran “conducidos por cañerías a la caldera, donde eran “quemados”, y h) que los vapores de los digestores enviados a un condensador de gases. Al ser consultados, los vecinos dijeron que no ese momento no sentían olores nauseabundos, pero que sí lo sentían en otras ocasiones. En un costado del frigorífico se observó una cloaca abierta, con acumulación de materia fecal humana. La fotografías del reconocimiento judicial están agregadas al expediente (Tomo III, fs. 512/537).*

**La habilitación provisoria de 60 días para el área de grasería, otorgada el 18 de mayo de 1998 por el Senasa (Tomo IV, fs. 711).*

**El informe presentado por el Senasa a este Tribunal, el 10 de junio de 1998 (Tomo IV, fs. 721/724), en el que se lee que la empresa “ha venido implementando un sistema de tratamiento”, que “existe un constante esfuerzo por minimizar el problema de la contaminación ambiental”, que “el sistema de tratamiento de efluentes líquidos se encuentra en la etapa final” y “que ningún efluente gaseoso es venteado directamente en la atmósfera”.*

Por los motivos expuestos, estimo que es justo rechazar la demanda, declarando al mismo tiempo, que la actora debe pagar en concepto de multa la suma antes mencionada, por deducción de los Gs. 352.060 ya abonados (Tomo III, fs. 455), y que la demandada debe levantar la prohibición de que funcione la planta de tratamiento de subproductos de Frigorífico Guaraní S.A., fábrica de harina y hueso, sangre y grasería, previa habilitación de pedido de parte, de acuerdo al Art. 2º de la Ordenanza Nº 135/94. Por el riesgo asumido al demandar, corresponde imponer las costas a la actora. Es mi voto.

A su turno, el miembro del Tribunal de Cuentas, Primera Sala, Alberto Sebastián Grassi Fernández, dijo: Que, si bien es verdad, que la actora dio suficiente causa para ser sancionada, como lo fue, por la Municipalidad de Fernando de la Mora, durante la tramitación del proceso la misma puso gran esfuerzo para revertir la situación que dio origen al acto administrativo impugnado.

La inspección ocular, da cuenta de ello como asimismo la habilitación provisoria otorgada por Senasa (Tomo IV, fs. 711).

Igualmente el informe de fecha 10 de junio de 1998 (Tomo IV, fs. 721/24) donde expresa que existe un constante esfuerzo por minimizar el problema de la contaminación ambiental y que el tratamiento de efluentes líquidos se encuentra en su etapa final y ningún efluente gaseoso se ventila directamente en la atmósfera.

Estos juicios, emitidos por las oficinas técnicas no dan la pauta del esfuerzo que la Industria Frigorífica Guaraní, realizó durante la tramitación de la presente causa, y creo que conductas como las señaladas no deben ser castigadas, porque ello importaría una incongruencia al sancionar a quién se esfuerza por enmendar un error anterior.

Estimo que por principio de analogía las leyes que rigen al medio ambiente pueden y deben ser aplicadas por las Municipalidades, pues donde existe la misma razón legal, allí debe existir igual disposición de la ley; o, en traducción más libre de la jurisprudencia: “donde existe la misma razón, idéntica debe ser la regla aplicada”.

Por consiguiente, al haber desaparecido los fundamentos de hecho, que dieron lugar a la presente demanda, los actos administrativos carecen de sustento fáctico y debe ser revocado, y razones de equidad así lo justifican pues no creo justo sancionar a quien trata de enmendar u efectivamente lo hace, como así surge de las actuaciones del presente juicio.

En cuanto a las costas las mismas deben ser soportadas por la parte actora por dado motivo para la emisión del acto impugnado.

A su turno, el miembro del Tribunal de Cuentas, primera Sala, Abogado Vicente José Cárdenas Ibarrola, manifiesta que se adhiere al voto del miembro preopinante doctor Sindulfo Blanco, por sus mismos fundamentos.

Por el mérito que ofrece el Acuerdo y Sentencia y sus fundamentos. Por tanto, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resuelve: No hacer lugar a la presente demanda contencioso administrativa, deducido por la firma Frigorífico Guaraní S.A. contra Resoluciones A.I. N° 248 del 27 de junio de 1997; del Juzgado de Faltas de Fernando de la Mora y la N° 119/97, del 15 de julio de 1997, de la Intendencia Municipal de Fernando de la Mora, de conformidad y con los alcances previstos en el exordio de la presente Resolución. Confirmar las resoluciones A.I. N° 248/97, del 27 de junio de 1997, del Juzgado de Faltas de Fernando de la Mora y la N° 119/97, del 15 de julio de 1997, de la Intendencia Municipal de Fernando de la Mora. Imponer las costas, a la perdedora, la parte actora.

Sindulfo Blanco, Vicente José Cárdenas Ibarrola; Alberto Sebastián Gras Fernández.

Art. 65. En cuestiones de higiene y salubridad, es competencia de la Intendencia dar cumplimiento a las regulaciones, normas, reglamentos y a las disposiciones relacionadas con los Asuntos que se mencionan en el artículo 42.

Concordancias: Artículos 17, 18, 42 de esta Ley.

Es necesario recalcar que es el Estado Central quién tiene la obligación en este tema. Los municipios son medios de coayuda en esta labor teniendo potestades administrativas en la aplicación de sanciones establecidas en la Ley N° 1276/98.

Art. 66. En materia de seguridad y tránsito, la Intendencia tiene deberes y atribuciones para el cumplimiento de reglamentos, normas y regulaciones sobre transporte público, seguridad y circulación de vehículos, expedición de placas numerativas de vehículos servicios contra incendios, Policía Municipal de Tránsito, coordinación con las entidades del sector público o privado en relación a cruce de vías férreas, pendientes y dirección de vías de comunicación.

Concordancias: Art. 17, 18, 46, 60 (4) de esta Ley.

Con relación al transporte de pasajeros, me remito al comentario del artículo 60.

La Policía Municipal de Tránsito, es un organismo administrativo creado directa por resolución de la Intendencia con competencia marcada por su propia naturaleza. Es muy diferente a la Policía Municipal que posee mayores prerrogativas pudiendo ejecutar decisiones adoptadas por los juzgados de faltas y/o de la Intendencia.

La creación de la Policía Municipal choca con los intereses de la Policía Nacional, creyendo esta, que aquella se inmiscuye en su trabajo y jurisdicción.

A partir de la vigencia de la Ley del Automotor, la expedición de chapas no es competencia del municipio. Estos solamente emiten la precinta (tasa municipal anual).

Art. 67. En materia de obras públicas y particulares, la Intendencia tiene las siguientes atribuciones:

- a) proyectar, realizar y controlar obras públicas municipales.
- b) preparar las especificaciones técnicas para licitaciones y concurso de precios.
- c) aprobar proyectos de construcciones particulares y realizar el control de las obras.
- d) conservar pavimentos, y en su caso, producir materiales para construcción o mantenimiento de los mismos.
- e) conservar y embellecer plazas, parques y jardines municipales y arborizar calles, avenidas y otros lugares públicos; y,
- f) elaborar, actualizar y avaluar los planes, programas y proyectos de ordenamiento y desarrollo urbano y rural del municipio.

Concordancias: Artículos: 17, 18, 39 (k) y 133 de esta Ley.

Desde la vigencia de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", cada municipio debe contar con una Unidad Operativa de Contrataciones, quién es la responsable de controlar cualquiera de los procesos de adquisiciones determinadas en aquella Ley. encargada de preparar las compras, los llamados a concurso de precio y los llamados a licitaciones públicas

A partir de la vigencia de dicha Ley, cada municipio debe contar con una Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) que es la encargada de preparar los pliegos de bases y condiciones para una licitación pública nacional o internacional; preparar los llamados a concurso de precios y las contrataciones directas.

Debo recalcar que la UOC no aprueba ningún tipo de pliego de bases y condiciones ni ordenada compra o contratación alguna. Ella se limita a la preparación de la documentación respectiva.

Sin embargo el control de las obras públicas como las municipales la realiza el municipio a través de su departamento de obras o por medio de la contratación de un profesional del ramo.

La mayoría de los municipios paraguayos no cuentan con la infraestructura necesaria en materia de elaboración de los materiales de construcción. Es por ello, que la reparación de las arterias se realiza por convenios firmados con el MOPC o en casos específicos con la Industria Nacional de Cemento o empresas particulares.

Jurisprudencia

C.S.J., Sala Penal, Asunción, diciembre 26-2000, **Municipalidad de Encarnación c/ Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (A.I. N° 2213)**. Asunción, 26 de diciembre de 2000.

Visto: El A.I. N° 1203 de fecha 5 de mayo de 1999 dictado por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, Laboral y Tutelar del Menor del Primer Turno de la Circunscripción Judicial de Itapúa, y;

Considerando: Voto del Ministro Ayala: El Art. 13 de la Ley N° 167/93, que organiza el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones establece entre sus funciones: a) Planificar, presupuestar y fijar las bases y condiciones para licitar y/o contratar la construcción, rehabilitación, conservación y mantenimiento de caminos nacionales, troncales, ramales y obras de arte de la República.

El Poder Ejecutivo, como poder administrador, a través del MIPC, cumple la misión de resguardar el interés general y el bien común, atendiendo el correcto y armónico funcionamiento de las carreteras que cruzan los distintos municipios del país.

No obstante debe atener su comportamiento con las disposiciones pertinentes de conformidad con el principio de legalidad.

El Art. 106 de la Ley N° 1294/87 en concordancia con el Art. 193 del Código Civil, establece que son bienes del dominio público municipal lo que "en cada Municipio están destinados al uso y goce de todos los habitantes, tales como: a) las calles, avenidas, caminos, puentes, pasajes y demás vías de comunicación que no pertenezcan a otra administración".

El Art. 1898, inciso "e", del Código Civil precisa que son bienes del dominio público del Estado: "los caminos, canales, puentes y todas las obras públicas construidas para utilidad común de los habitantes". Por ende la propiedad de las rutas internacionales constituye un bien del dominio público del Estado.

Que el Art. 18, inciso "b", de la Ley N° 1294/87, dispone que la construcción, mantenimiento y embellecimiento de caminos compete a las municipalidades siempre que no estén a cargo de otros organismos como es el caso del MOPC.

Que, no obstante, el Art. 246 de la Ley 1294/87 establece el requisito de la autorización previa para construcciones dentro de las zonas urbanas, suburbanas y Loteamientos, aunque sean los constructores entidades u organismos de derecho público.

Que, el Art. 241 de la misma ley, establece que: “las disposiciones de esta ley serán aplicables a las rutas nacionales y los caminos departamentales en las partes que crucen zonas urbanas de municipios”.

Que, esta facultad de fiscalización de obras públicas por parte de la Junta Municipal se encuentra consagrada además en los Arts. 39 y 46, incisos “c” y “g”, del mismo cuerpo legal, en materia de Obras Públicas y privadas y Servicios, y el Art. 46, inciso “c”, en materia de Seguridad y Tránsito, respectivamente. Y por parte de la Intendencia, los Arts. 66 y 67 de la misma ley.

Que, resulta, por tanto, necesaria la autorización de la Municipalidad para las construcciones sobre rutas nacionales realizadas por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Que, no obstante, debe tenerse presente, a los efectos, que en los casos en que deban efectuarse obras públicas de las Municipalidades, de entidades estatales, o de ambas, la realización de las mismas deberán coordinarse entre las entidades respectivas en forma conveniente al interés público y el bien común (Ley N° 1294/87, Art. 19). El Municipio a su vez actuará en cooperación con otras entidades para el cumplimiento de obras de interés colectivo, dentro de sus fines específicos (Art. 17).

Que, no obstante, La Corte, en esta instancia, no puede estudiar sino la competencia de las partes en la materia, sin aventurar el estudio de eventuales posiciones ni razones sostenidas por la Municipalidad y el Ministerio, que motiven mantener o no tomadas sobre las rutas nacionales en la zona urbana de Encarnación.

Por tanto, corresponde declarar la competencia del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, con la autorización previa de la Municipalidad de Encarnación, para la construcción y destrucción de lomadas en rutas nacionales que cruzan por su zona urbana, de conformidad con lo dispuesto en el considerando de esta resolución.

Costas por su orden, de conformidad con el Art. 195 del Código Procesal Civil.

A su turno los doctores Sapena Brugada, Ríos Avalos, Paredes y Lezcano Claude, se adhieren al voto del doctor Ayala.

Voto del doctor Sosa Elizeche: Por dicha resolución (A.I. Nº 1203 de fecha 5 de mayo de 1999) dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, Laboral y Tutelar del Menor del Primer Turno de la Circunstancia Judicial de Itapúa, estos autos fueron remitidos a la Corte Suprema de Justicia por la juez de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, Laboral y Tutelar del Menor del Primer Turno, de la Circunscripción Judicial de Encarnación con motivo de un amparo por el que la Municipalidad de Encarnación reclama la suspensión de los actos de destrucción de los obstáculos al tránsito (lomadas) instaladas dentro del área urbana de la ciudad, por parte del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Afirma la Jueza en la resolución por la cual remite el expediente que "puede notarse que surge con claridad una contienda de competencia entre ambas partes cuyo análisis y decisión exceden los límites de la competencia de este Juzgado", y que ante lo dispuesto por el artículo 259 inc. 9) de la Constitución Nacional, el pronunciamiento sobre dicha contienda de competencia es exclusiva atribución del máximo Tribunal.

Que, es preciso señalar, en primer lugar, que la disposición constitucional le atribuye competencia a la Corte Suprema de Justicia en las contiendas de competencia entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales y entre éstos; vale decir, los Gobiernos Departamentales y los Municipios. Como puede advertirse, en el caso en examen no se dan los presupuestos previstos en la norma constitucional ya que se trata de un conflicto suscitado entre la Municipalidad de Encarnación y el Ministerio de Obras Públicas, por lo que es el juez que entiende en el amparo es el que debe pronunciarse sobre las cuestiones planteadas en el juicio.

No debe olvidarse que el amparo es un remedio procesal que por disposición de la propia Constitución y del Código Ritual debe ser resuelto con la mayor celeridad y brevedad, por lo que debe rechazarse lo pretendido por la juez de Primera Instancia y devolverse estos autos a la misma para que prosiga la tramitación del amparo imprimiéndole al mismo las características que exige la normativa mencionada. Por lo que corresponde no hacer lugar a los solicitado, por la Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, Laboral y Tutelar del Menor del Primer Turno, de la Circunscripción Judicial de Encarnación.

A su turno los doctores Irala Burgos, Rienzi Galeano y Fernández Gadea, manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.

Por tanto, teniendo en cuenta las disposiciones legales mencionadas antecedentemente, la Corte Suprema de Justicia resuelve: Declarar la competencia del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, con la autorización previa de la Municipalidad de Encarnación, para la construcción y

destrucción de lomadas en rutas nacionales que cruzan por su zona urbana de conformidad a lo expuesto en la presente resolución. Costas en el orden causado.

Elixeno Ayala; Wildo Rienzi Galeano; Jerónimo Irala Burgos; Felipe Santiago Paredes; Luis Lezcano Claude; Raúl Sapena Brugada; Bonifacio Ríos Avalos; Carlos Fernández Gadea. Secretario, Alfredo Benítez Fantilli.

Art. 68. Sobre moralidad y espectáculo públicos corresponde a la Intendencia hacer cumplir las disposiciones sobre:

- a) locales de concurrencia pública, espectáculo públicos, y juegos de azar; control de programas de los medios de comunicación social, difusión de publicaciones y exhibición de películas pornográficas, para la defensa de moral y las buenas costumbres; y,
- b) la prostitución y trata de blancas y la rehabilitación moral y social de las prostitutas.

El Código Civil establece que la mayoría de edad es a partir de los 18 años. El Ministerio de Salud prohíbe la venta de bebidas alcohólicas a los menores de edad como el ingreso de estos a los locales nocturnos y los lugares de juegos de azar como en los casinos.

Los espectáculos públicos deben contar con la autorización de la municipalidad para su realización y el pago del canon correspondiente.

La ciudad de Asunción desde hace varios años trata de implantar la llamada “zona roja”, lugar donde la prostitución puede ser ejercida. Es muy común ver en varias esquinas de la Capital, la presencia de mujeres y travestis ofreciéndose para una “noche de amor”, lo que descompone el encanto de Asunción.

En este punto debo resaltar la presencia de los niños en las varias calles de Asunción como de otras ciudades del interior con el objeto de lograr “unas monedas para mi hermanita”, “para la leche de mi hermanita”, etc. Es la explotación infantil por parte de los padres, en forma directa o indirecta. Esta última se demuestra por el “alquiler del hijo” para dicho menester.

La presencia de los menores en las calles paraguayas mendigando no se salvará con la entrega de la correspondiente monedita. Es un círculo vicioso que hasta la fecha el Gobierno Central no encuentra la solución. Conoce de ella pero le es imposible aplicarla por su incapacidad total.

No esta obra destinada a abarcar este tema social pero quiero realizar una reflexión. La falta de una política realista de la creación de fuentes de trabajo y de inversiones agrícolas es la “madre del borrego”. El aumento desconsiderable de los desocupados como consecuencia de la quiebra de nuestro sistema económico

(bancos y financieras cerradas por desfalcos multimillonarios en dólares americanos) están haciendo desaparecer lentamente la clase media y aumentando la desconfianza en inversión alguna. La rueda comercial paraguaya está trancada y hasta que el Gobierno no lo encare con responsabilidad, sinceridad y honestidad, los “niños de la calles” seguirán aumentando.

Art. 69. La Intendencia promoverá, apoyará y realizará en las zonas urbanas, suburbanas y rurales del Municipio los siguientes:

- a) actividades culturales, artísticas y sociales, en especial aquellas de significación nacional o popular.
- b) el fomento de la educación general y vocacional y la conciencia cívica de la población.
- c) la defensa y promoción del patrimonio histórico y cultural de la Nación.
- d) prácticas dirigidas a la salud física y mental, deporte y recreación.
- e) celebración de fiestas patrias y locales; y
- f) la promoción del turismo.

Concordancias: Artículos 17, 18, 42, 60 de esta Ley.

Para llevar a cabo estos objetivos, los municipios encaran la construcción de poliderpotivos destinados a ofrecer un espacio publico para la práctica segura de las diferentes disciplinas deportivas y que al mismo tiempo es un “salón multiuso” para las diferentes actividades culturales, entendiéndose por ellas, desde un concierto popular o clásico hasta obras de teatros.

Este tipo de actividades están destinadas al acercamiento entre los vecinos y el conocimiento entre las autoridades y los ciudadanos.

Art. 70. En caso de ausencia, inhabilitación, impedimento o muerte del Intendente Municipal se procederá como sigue:

- a) la ausencia hasta veinte (20) días será comunicada a la Junta Municipal y se encargará del despacho el Presidente de la misma.
- b) si la ausencia fuese por más de veinte (20) días, se requerirá permiso del Poder ejecutivo y será nombrado reemplazante el Presidente de la Junta Municipal; y,
- c) en caso de inhabilitación, impedimento o muerte, la Intendencia Municipal será ejercida interinamente por el Presidente de la Junta Municipal hasta que el Poder Ejecutivo designe un nuevo Intendente.

Concordancia: Artículo 255 de la Ley N° 834/96 "Que establece el Código Electoral Paraguayo".

La legislación electoral no hace referencia alguna al inciso a el cual solamente obliga al Intendente a comunicar su ausencia por el término señalado.

Los otros incisos están derogados implícitamente por los principios constitucionales establecidos en la norma 166, en especial lo referente a la autonomía. Desde 1992, las autoridades locales son elegidas directamente por el pueblo y la Junta Municipal ejerce el derecho de contralor de los actos administrativos realizados por el Ejecutivo municipal.

El Código Electoral regla que la ausencia por más de 30 días injustificada, renuncia, inhabilitación o muerte del Intendente, interina el Presidente de la Junta quién llamará a una sesión extraordinaria de la Junta para que, entre sus miembros y por medio del voto secreto, se elija al sustituto quién completará el mandato.

SECCIÓN SEGUNDA DE LA SECRETARÍA

Art. 71. La Intendencia Municipal contará con una Secretaría que tendrá por objeto:

- a) asistir al Intendente Municipal en sus distintas actividades.
- b) refrendar, cuando corresponda, los actos del Intendente Municipal.
- c) organizar y conservar el archivo municipal; y,
- d) expedir de conformidad con la ley de certificación de todo documento municipal.

La Secretaria de la Intendencia Municipal es la Secretaría de la Institución. Esta Ley le otorga funciones específicas y taxativas.

La Secretaría de la Junta Municipal tiene carácter administrativo por su creación reglamentaria.

El término "Refrendar" es la obligación que posee el Secretario de firmar conjuntamente con el Intendente todos los documentos emitidos por la Institución, desde una simple nota hasta una resolución y promulgación de alguna ordenanza.

Bajo responsabilidad directa del Secretario está la guarda y conservación de la documentación pública, pero ello no quiere decir que no pueda delegar dicho

trabajo a una sección especial con una encargada. Este acto jurídico es por medio de una resolución emanada de la Intendencia. Este es un caso típico de lo estipulado en el artículo 62, numeral 1 de este cuerpo legal.

Todo documento emitido por la municipalidad tiene carácter público y hacen plena prueba. Las fotocopias o los duplicados de los originales, deben ser autenticados por el Secretario General. Si no fuera así, dicha fotocopia o duplicado, carecen de valor ante terceros.

Toda documentación destinada a la Municipalidad, debe estar dirigida al Intendente Municipal y tener entrada por Mesa de Entrada, dependiente de la Secretaría General. Aquella nota presentada directamente a un departamento o sección puede ser considerada "sin valor jurídico" por no responder a las normativas procesales administrativas. Desde la Secretaría General, las notas son remitidas, por providencias, a los diferentes departamentos de la Institución.

SECCIÓN TERCERA DE LA POLICÍA MUNICIPAL

Art. 72. La Policía Municipal, dependiente de la Intendencia, prestará auxilio para el cumplimiento de esta ley y de las Ordenanzas, Reglamentos y resoluciones.

Art. 73. La Policía Municipal será creada conforme a las necesidades y a los recursos financieros de cada Municipio.

Art. 74. La creación, organización y funciones de la Policía Municipal, serán establecidas por Ordenanza.

Concordancias: Artículos 17, 18, 46, 60, 66 de esta Ley.

Realizaré un comentario general de esta Sección.

La Policía Municipal no es la **Policía Municipal de Tránsito**. Es órgano dependiente de la Intendencia cuya función abarca desde la seguridad de los espacios públicos, los edificios privados municipales hasta el cumplimiento de una sanción emanada del Ejecutivo o del Juzgado de Faltas, todo esto enmarcado dentro de los parámetros de la Ley N° 1276/98.

Asimismo, dentro de sus potestades, está lo concerniente a la vigilancia de los lugares públicos, de los monumentos, de los edificios municipales, de la seguridad dentro de los mismos y de las autoridades locales.

Sin embargo, la centralización de nuestro Estado obliga a que la Policía Municipal sea sinónimo de Policía Municipal de Tránsito, destinada solamente al

control de la circulación vehicular en la ciudad, dejando de lado todo lo relativo al transeúnte.

Por una política egoísta, la existencia de la Policía Nacional obliga al incumplimiento de esta orden legal. Sostiene el Estado Central, que existirá una superposición de funciones y de jurisdicción.

SECCIÓN CUARTA DE LAS JUNTAS COMUNALES DE VECINOS

Art. 75. Las Juntas comunales de Vecinos, serán creadas e integradas por Resolución de la Intendencia Municipal y tendrán asiento en las Compañías y Colonias. Sus autoridades serán nombradas por el Intendente.

Para la creación e integración de las Juntas, así como para el nombramiento de sus autoridades, se requerirá el acuerdo de la Junta Municipal.

Art. 76. Los límites jurisdiccionales de una Junta Comunal de Vecinos serán establecidos en la Resolución que la crea.

Art. 77. La creación de la Junta Comunal de Vecinos está condicionada al grado de desarrollo social, económico y comunitario del lugar y la real necesidad de su funcionamiento.

Art. 78. Las Juntas Comunales de Vecinos estarán compuestas por seis personas caracterizadas de la Compañía o Colonia, que no estén afectadas por las inhabilidades previstas para ser miembros de las Juntas Municipales.

Contarán con un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Tesorero y dos vocales.

Se reunirán semanalmente o al menos dos veces al mes y se labrarán actas de sus sesiones. Las decisiones se tomarán por simple mayoría de votos.

Art. 79. Las Juntas de Comunales de Vecinos tendrán su propia organización administrativa de acuerdo a la resolución que dicte la Intendencia Municipal.

Dentro de sus posibilidades económicas y de acuerdo a sus necesidades y previa autorización de la Intendencia, podrán contra con funcionarios rentados.

Art. 80. Son funciones de las Junta Comunales de Vecinos:

- a) coadyuvar con la Intendencia Municipal en la realización de obras de interés comunitario y en la prestación de servicios básicos.

- b) percibir tributos municipales y otros recursos en virtud de autorización escrita de la Intendencia Municipal, en la que se establecerá, en especial, la forma de percepción y los plazos de rendición de cuentas.
- c) informarse de las necesidades del vecindario y transmitirlos a la Intendencia, como también las propuestas de soluciones.
- d) desarrollar actividades de carácter social, cultural y deportivo.
- e) colaborar con la Intendencia Municipal para el cumplimiento de las Ordenanzas, Resoluciones y otras disposiciones municipales difundiendo su contenido entre los vecinos y,
- f) cooperar con la Intendencia en el cuidado de plazas, parques, playas municipales y otros lugares de esparcimiento público, así como en los programas de arborización.

Art. 81. Los inmuebles, muebles, herramientas y útiles adquiridos por las Junta Comunes de Vecinos formarán parte del patrimonio de la Municipalidad. Estas Juntas no podrán enajenar ni gravar estos bienes sin la debida autorización de la Intendencia Municipal.

Art. 82. La Intendencia Municipal reorganizará las Juntas Comunes de Vecinos por las siguientes causas:

- a) por graves irregularidades en la administración.
- b) por incumplimiento de sus funciones.
- c) por acefalía.

Art. 83. El Intendente Municipal deberá reunirse cada dos meses con la Junta Comunal de Vecinos representadas como mínimo, por su Presidente y uno de los Miembros. El resultado de estas reuniones será hecho público en los asientos de dichas Juntas y deberá ser informado a la Junta Municipal.

Art. 84. La integración de las Juntas Comunes de Vecinos se hará en forma que los partidos políticos estén representados, en lo posible, en la misma proporción que en el seno de la respectiva Junta Municipal.

Art. 85. La integración de las Juntas Comunes de Vecinos será propuesta al Intendente Municipal por una Junta de Vecinos, convocada y presidida por el Intendente o su representante.

Las Juntas Municipales **no son comisiones vecinales**. Como bien lo expresa esta Sección, son órganos auxiliares de la Intendencia municipal nacidas a pedido de parte (vecinos de la zona) por medio de una resolución del órgano ejecutivo. Además, pueden ser también políticas de acuerdo al mandato del artículo 84.

La conformación de la Junta está condicionada a los siguiente: conformidad ente el Intendente y la Junta; a la necesidad económica del territorio que abarcará su influencia; a la cantidad de vecinos y al crecimiento social y físico de la zona. Finalmente, a la necesidad de su funcionamiento, o sea, si la Junta en realidad podrá cumplir con las obligaciones legales que demandan su institución.

Como órgano auxiliar del Intendente, deben reunirse periódicamente con él a fin de analizar los proyectos sociales que se aplican en él; los posibles programas a ser implementados; como la situación actual y real de la Junta.

La constitución de su directiva responde a principios básicos de organizaciones de esta naturaleza como así también su reorganización.

Se diferencia de la Comisión Vecinal en lo siguiente: su organización administrativa es por vía administrativa; puede poseer personal contratado, previo acuerdo de la Intendencia; percibir tributos, previa autorización municipal

SECCIÓN QUINTA DE LAS COMISIONES DE FOMENTO URBANO.

Art. 86. Las Comisiones de Fomento Urbano son asociaciones de vecinos de un barrio o de un sector que funcionarán en las zonas urbanas y suburbanas. Dependerán de la Intendencia Municipal y tendrán el carácter de organismo auxiliar de ésta.

Art. 87. La Creación y funcionamiento de las Comisiones de Fomento Urbano serán reglamentados por Resolución de la Intendencia Municipal.

Art. 88. Las Comisiones de Fomento urbano tendrán las mismas funciones que esta Ley establece para las Juntas Comunes de Vecinos, exceptuada la percepción de tributos municipales.

Son conocidas como **COMISIONES VECINALES**. Su creación no depende de la Intendencia sino de los habitantes de la zona de influencia de ellas. Sus funciones, además de la establecida en esta Sección, se fijan en la ordenanza respectiva.

Señala la práctica, que los mejores conocedores de los problemas del barrio son las personas que habitan en ella y es por esto, que se han convertido desde 1992 en verdaderos auxiliares de la Intendencia Municipal para solucionar aquellos.

Reparación de calles, asistencia, social, asistencia médica, colocación de alumbrado público, arreglo o montaje de una plaza, son las principales funciones de la Comisiones Vecinales.

La elección de sus autoridades se realiza por medio de votaciones directas entre los vecinos que están en el territorio de su influencia.

La ordenanza que reglamenta la conformación de la comisión vecinal también deberá hablar de la comisión directiva, el mandato de este, sus funciones y sus obligaciones.

Las comisiones vecinales son verdaderos organismos auxiliares de la Intendencia Municipal.

TITULO TERCERO DE LOS BIENES MUNICIPALES

CAPITULO I DE LA CLASIFICACIÓN

Art. 105. Los bienes municipales están constituidos por:

- a) los bienes del dominio público; y,
- b) los bienes del dominio privado.

Concordancia: Artículo: 1903 C.C.

Nuestra legislación civil, en su artículo 1903 regla: “Los bienes municipales son públicos o privados. Bienes públicos municipales son los que cada municipio ha destinado al uso y goce de todos sus habitantes. Bienes privados municipales son los demás, respecto de los cuales cada municipio ejerce dominio, sin estar destinados a dicho uso y goce.

Pueden ser enajenados en el modo y la forma establecidos por la Ley Orgánica Municipal”.

De la obra, **Manual de Derecho Administrativo, Tomo 2, Edit. Plus Ultra**, del **Prof. Dr. Manuel María Diez**, extraigo las siguientes palabras relacionadas a los bienes públicos.

“El Estado posee bienes, materiales, sean inmobiliarios o mobiliarios y también inmateriales. El dominio público está sometido a un régimen jurídico de

derecho administrativo, dominado por el principio de la inalienabilidad e imprescriptibilidad, soportando reglas diversas de delimitación, de protección penal, de utilización, desconocidas en el derecho privado. Los bienes del dominio público sirven para la satisfacción de fines públicos”.

Sobre el derecho de propiedad, el autor resalta: “La propiedad del Estado sobre su dominio público se basa en que éste tiene los mismos derechos de uso, goce y disposición que tiene un particular sobre su dominio privado. El uso público a que están sujetos los bienes del dominio público no es sino un modo particular que tienen los entes públicos de usar y gozar las cosas que les pertenecen, en cuanto con esa forma pueden hacer posible la realización de un servicio público o conseguir la ejecución de sus fines. En el derecho público rige el principio de respeto al fin y éste debe aplicarse a los bienes del dominio público. El estado ejerce verdaderos actos de disposición cuando otorga concesiones.

El derecho de propiedad pública está dominado y limitado por la afectación. El titular del dominio público se diferencia del simple propietario del derecho civil en lo siguiente: a) se obliga a conformarse con las leyes y reglamentos, no haciendo nada que sea contrario a la afectación; b) está obligado a actuar y a usar su bien en tal forma que la afectación sea respetada”.

La creación del dominio público se hace por medio de la afectación. Se define la afectación diciendo que es el hecho o la declaración de voluntad de órganos del Estado, en cuyo mérito un bien queda incorporado al uso directo o indirecto de la colectividad.

Existen dos formas de realizar la afectación del bien. La primera de ellas es por medio de una ley emanada del Poder Legislativo. El otro sistema es por medio de una resolución administrativa de gobierno local o municipal. Como ejemplo de este último tenemos las calles, las plazas, los espacios para edificios públicos, superficies que deben ser destinados a bien público por disposición de la Ley de Loteamientos. Esta es la manera de la creación de los bienes de dominio públicos por medio de un acto administrativo, el que consiste en la resolución emanada de la Intendencia aprobando el proyecto de loteamiento.

CAPITULO II

DE LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO

Art. 106. Son bienes del dominio público lo que en cada Municipio está destinados al uso y goce de todos los habitantes, tales como:

- a) las calles, avenidas, caminos, puentes, pasajes, y demás vías de comunicación que no pertenezcan a otra administración;
- b) las plazas, parques y demás espacios destinados a recreación pública;
- c) las aceras y los accesorios de las vías de comunicación o de espacios públicos a los que se refieren los incisos a) y b);
- d) los ríos, lagos y arroyos comprendidos en las zonas urbanas y suburbanas, que sirven al uso público y sus lechos; y,
- e) lo que el Estado ponga bajo el dominio municipal.

En el caso excepcional en que alguno de estos bienes esté sujeto al uso de ciertas personas o entidades, deberán pagar el canon que se establezca.

Concordancias: Artículo 105 de esta Ley y el Artículo 1903 C.C.

Los bienes determinados en este artículo son aquellos destinados al uso y goce de la comunidad por la misma naturaleza del bien.

Manuel Peña Villamil, en su obra: **Derecho Administrativo**, Tomo III, Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, Biblioteca de Estudios Paraguayos, Volumen 56, Asunción, 1997, cita a **Salvador Villagra Maffiodo**, quién en su libro **Principios de Derecho Administrativo**, El Foro, Asunción, 1981, expresa sobre este tema: *“La jurisdicción competente en materia de bienes del dominio privado es la común ordinaria, ano ser que se trate de institutos de Derecho Administrativo, como es la adjudicación de lotes a los beneficiarios de la reforma agraria por el Estado respectivo”*.

Los autores argentinos, **Roberto Dromí y Manuel María Diez** definen al dominio público como: *“el conjunto de bienes de propiedad de una persona jurídica que, por los fines de utilidad común a que responden, están sujetos a un régimen jurídico especial de derecho público”* y *“El dominio público se define como un conjunto de bienes afectados al uso directo o indirecto de los particulares. Atendiendo a esta definición, las obras públicas (bienes muebles o inmuebles que se ejecutan con un fin de utilidad general, sea por el Estado directamente, sea por un particular) integran el mismo”*, respectivamente.

Asevera **Dromí** que dicho concepto es *“jurídico, cuya existencia depende de la voluntad del legislador. Sin una ley que le sirva de fundamento, ningún bien o cosa tendrá carácter dominial”*, subrayando que el código civil argentino no otorga definición alguna a la expresión dominio público. La legislación paraguaya sigue estos mismos pasos.

Finalmente resalta lo siguiente: *“Lo que define a un bien de público y le imprime sus notas correlativas –entre ellas la inalienabilidad y la imprescriptibilidad- es su afectación al uso público, directo o indirecto”.*

El autor chileno **Prof. Dr. Enrique Silva Cimma**, en su obra **Derecho Administrativo chileno y comparado (actos, contratos y bienes)**. Edit. **Jurídica de Chile. 1995** sostiene sobre la calidad de propietario: *“La circunstancia además de que el dominio de estos bienes pertenezca a la nación toda, hace que ellos queden fuera del comercio humano y no sean, por lo tanto, susceptibles de apropiación por los particulares de modo alguno. La verdad es que al Estado, gobiernos regionales y municipios sólo corresponde la tuición, guarda y administración de dichos bienes, pero en manera alguna el dominio de los mismos, cuyos atributos, exclusividad, perpetuidad, etc., están entregados a todos los habitantes de la República, con las limitaciones naturales relativas al uso y goce de ellos”.*

Atendiendo a los conceptos transcritos, **Roberto Dromi** establece los siguientes elementos: **subjetivo**, relacionado directamente al carácter de titular de la cosa (el Estado, y sus entes públicos, estatales y no estatales); **subjetivo**, relacionado al objeto, al bien o a la cosa que lo integra. Resalta sobre este último que: *“de manera tal que el dominio público ejerce sobre bienes idénticos a aquellos sobre los cuales se ejerce la propiedad privada, pues la dominialidad es independiente de la calidad material de la cosas”*; **finalista**, o sea, responder a un fin y, **normativo**, aludiendo que *“integran a un régimen de derecho público, condición sine qua non de la dominialidad pública. Este sometimiento sólo puede resultar de una disposición de la autoridad competente, que en nuestro derecho es el Congreso”.*

Art. 107. Los bienes del dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Concordancias: Artículos 235 de esta Ley. Artículos: 1898 y 1904 C.C. Artículo 716 C.P.C.

La inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, son los principios que rigen a esta materia, y están establecidos en nuestro Código Civil y Procesal Civil. *“No son atributos exclusivos de los bienes dominiales. Son efectos, no causas de la dominialidad”* al decir de **Dromi**.

Por su parte, **Manuel María Diez** escribe que: *“El dominio público está sometido a un régimen jurídico de derecho administrativo, dominado por el principio de la inalienabilidad e imprescriptibilidad, soportando reglas diversas de delimitación, de protección penal, de utilización. Los bienes del dominio público sirven para la satisfacción de fines públicos”.*

Art. 108. La ley podrá establecer que un bien del dominio público municipal pase a ser un bien del dominio privado cuando así lo exija el interés de la comunidad.

Concordancia: Artículo 1903 del C.C.

Es el procedimiento conocido con el nombre de desafectación.

Miguel S. Marienhoff se refiere sobre el tema en los siguientes términos: *“Desafectar significa sustraerlo de su destino al uso público, haciéndolo salir, por lo tanto, del dominio público para ingresar al dominio privado. La naturaleza jurídica de la desafectación es correlativa a la de la afectación.*

El efecto principal consiste en el cambio de la condición jurídica del bien, que de “público” pasa a ser “privado” y cuya titularidad, por principio, le seguirá correspondiendo al Estado, por excepción, a los administrados o particulares.

Los efectos de la desafectación son:

- 1. El bien o cosa sale del dominio público y pasa al dominio privado;*
- 2. Como corolario de ello, cesan los derechos de uso –común o especial- que se ejercían sobre la dependencia desafectada;*
- 3. Cesan igualmente todas las consecuencias derivadas del carácter de inalienable que revestía la dependencia dominial desafectada”.*

En nuestro derecho positivo, la desafectación se produce por medio de una ley emitida por el Poder Legislativo.

Muy por el contrario es el caso de la afectación que es *“el hecho o la manifestación de la voluntad del poder público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad... De manera que la afectación puede consistir en u “hecho” o en una manifestación de voluntad” del poder público*”, al decir de **Marienhoff**.

Para comprender la palabra del autor argentino, la legislación argentina clasifica los bienes públicos en “naturales” y “artificiales”. *“Los primeros son declarados públicos considerándolos en el estado en que la naturaleza los presente u ofrece; los segundos deben ser creados por el poder público. Esto da la clave para responder a la pregunta formulada”,* subraya el autor precitado.

Roberto Dromi menciona tres requisitos fundamentales para que se produzca la afectación: **asentimiento expreso o implícito** expresada por la autoridad administrativa competente; **título traslativo de dominio**, en poder del Estado (en nuestro caso, del Municipio) y, **la afectación debe ser actual**.

El uso público puede ser de dos tipos:

- a) *uso común*, el cual lo realiza toda persona, individual o colectivamente, respetando la reglamentación correspondiente. Posee las siguientes características: **libre, gratuito, impersonal e ilimitado**.
- b) *Uso especial*, el cual se presenta en aquellas personas que han adquirido dicho derecho, también, respetando la norma vigente sobre la materia. Sus características son: **reglado, oneroso (permiso, concesión), personal, limitado**. Su forma más representativa, es el permiso y la concesión.

En nuestra vida práctica, la ocupación de los espacios públicos, es una constante. Sea que dicha ocupación provenga de vieja data o de las recientes organizaciones civiles destinadas a obtener “mejores condiciones de vida para los más necesitados o carentes de medios para subsistir”, conocidos como “sin techos”.

No importa el motivo que sostiene este tipo de organización social, pero la invasión a la propiedad pública o privada no otorga el derecho de que el bien sea desafectado, muy por el contrario, el acto violento de la violación al derecho de propiedad es un delito y debe ser castigado antes que premiado

El interés de la comunidad referida en la última parte del artículo no justifica invasión alguna ni otorga derecho alguno. El resguardo y la garantía a la ciudadanía de contar con el espacio público para su uso y goce, son obligaciones ineludibles de la máxima autoridad administrativa.

CAPITULO III DE LOS BIENES DEL DOMINIO PRIVADO

Art. 109. Son bienes del dominio privado:

- a) las tierras municipales que no sean del dominio público;
- b) las tierras situadas en las zonas urbanas y suburbanas que carezcan de dueño;
- c) los inmuebles municipales destinados a la renta; y
- d) las inversiones financieras.

Concordancias: Artículo 105 de esta Ley. Artículo 1903 del C.C.

La inversión financiera es el: *“gasto realizado en la adquisición de acciones, obligaciones, letras u otros activos financieros para la obtención de un*

rendimiento. Es una etapa intermedia de la formación de capital. Con frecuencia se le denomina inversión sin adjetivo alguno; es una denominación impropia pero usual que no se corresponde con el concepto económico de la inversión, que se refiere a la adquisición de los bienes de producción materiales o inmateriales”, concepto que nos brinda el Diccionario de Derecho Empresarial con los conceptos económicos complementarios de Luís Ribó Durán y Joaquín Fernández Fernández, primera Edición, editorial Bosch, S.A., Barcelona, España, 1998.

Art. 110. Los bienes del dominio privado tendrán una estimación monetaria y formarán parte del activo contable municipal, debiendo ser debidamente inventariados por la Municipalidad, con los documentos correspondientes.

Art. 111. Las municipalidades podrán enajenar las tierras de su dominio privado, por el procedimiento de la subasta pública o excepcionalmente en forma directa previo avalúo pericial que no será menor al valor fiscal, salvo los casos que traten los artículos 113, 114 y 115.

Concordancia: Artículo 38(f) de esta Ley. Artículo 1903 del C.C. Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas” y su Decreto Reglamentario N° 21909/03

La enajenación es la acción y el efecto de enajenar, de pasar o transmitir a otro el dominio de una cosa o algún derecho sobre ella. El hecho de la enajenación puede tener origen voluntario o legal.

Para el cumplimiento de esta norma, debe contra el municipio primero con una ordenanza a la luz del artículo 38. O sea, primer se debe reglamentar el procedimiento a cumplir y luego proceder a la enajenación.

El valor mínimo de la propiedad será el valor fiscal no estableciéndose un tope. Generalmente el precio de la tierra tiene un valor intermedio entre el fiscal y del mercado.

Dependiendo de dicha tasación, la venta está supeditada a las reglas de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”.

Jurisprudencia

*TApel. En lo Civ. Y Comercial. Sala 1. Asunción, abril, 24-998. **Municipalidad de la ciudad de Asunción c. Partido Colorado** (Ac. Y Sent. N° 17).*

Asunción, 24 de abril de 1998.

¿Es nula la sentencia en alzada?

En caso contrario, ¿es ella justa?

A la primera cuestión planteada, el doctor Ríos Cabrera dijo: El recurrente de nulidad no fue fundamentado. Por otra parte, no se observan vicios en la forma y solemnidades de la sentencia que pudieran obligar al Tribunal a declarar de oficio, la nulidad. Corresponde en consecuencia, declarar desierto el recurso.

A su turno, la doctora Zucolillo Garay de Vouga y el doctor Melgarejo Coronel, manifestaron que se adhieren al voto precedente, por los mismos fundamentos.

A la segunda cuestión planteada, el doctor Ríos Cabrera prosiguió diciendo: La sentencia en alzada resolvió: “Hacer lugar con costas, a la demanda promovida por la Municipalidad de la Capital, contra la Asociación Nacional Republicana –Partido Colorado- en consecuencia, declarar nula la transferencia del inmueble individualizado como finca N° 5747 del distrito de Stma. Trinidad, con Cta. Cte. Ctral. N° 15-528-01 y formalizada por escritura de fecha 26 de abril de 1971, pasada ante el escribano público Manuel Recalde, y condenar igualmente a la demandada a que abandone el inmueble que ocupa en el plazo de 30 días, bajo apercibimiento por la fuerza. Oficiese a los registros públicos, ejecutoriada que se esta resolución, cancelando la inscripción referida”.

Contra la misma se alza la demandada, formulando seis agravios en el escrito obrante a fs. 47/51.

En el caso de autos, la municipalidad de Asunción, demanda la nulidad de la transferencia de un inmueble municipal, realizada por la propia municipalidad a favor de la demandada, en el año 1971.

La apelante considera que la sentencia debe revocarse porque no ha sido anulada la resolución administrativa que dispuso la transferencia del inmueble, siendo la respectiva escritura pública, una mera consecuencia del acto administrativo que dio origen al negocio; por lo que concluye que previamente debió declararse la nulidad de aquella resolución, para luego promoverse la acción de nulidad respecto a la transferencia.

Examinados los antecedentes del caso, surge que la acción de nulidad fue planteada en base a que el intendente de aquella época, no tenía facultades ni podía haber suscripto la “escritura” de transferencia de un inmueble municipal sin contar con una resolución de la Junta municipal, que autoriza la venta.

La Ley 222/54, vigente en el momento de la transferencia, establecía taxativamente en su art. 48, inc. “d”: “Corresponde a la Junta municipal resolver: ...a) la enajenación, arrendamiento, usufructo o hipoteca de los bienes municipales”. Consecuentemente, para disponer por sí solo la venta de un inmueble, de lo que se desprende que tanto la resolución municipal como la “escritura” de transferencia son nulas; al faltar el requisito de capacidad en uno de los sujetos.

El Código de Vélez vigente en 1971, establecía que el acto jurídico para ser válido, debía ser otorgado por una persona capaz de cambiar el estado de su derecho, (art. 1041) y que la nulidad absoluta podía y debía ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparecía manifiesta en el acto, pudiendo ser alegada por todos los que tuvieran interés en hacerlo, excepto por el que ejecutó el acto, sabiendo o debiendo saber el vicio que lo invalidaba, (art. 1047). El actual Código Civil, declara en su art. 356 que los actos nulos no producen efectos, aunque su nulidad no haya sido juzgada y el art. 357, inc. "b", sanciona con la nulidad en los casos en que el acto o su objeto fueren ilícitos o imposibles.

En conclusión, la transferencia del inmueble, fue producto de una evidente extralimitación de facultades por parte del intendente Britez, lo que amerita la declaración de nulidad, incluso de oficio.

El argumento de la parte apelante respecto a la necesidad de que se conforme un proceso administrativo previo, para declarar la lesividad del acto antes de entrar en la contienda civil, no tiene aplicación en este caso, porque el objetivo perseguido con la acción es la declaración de nulidad absoluta de todo el acto realizado. Al respecto, el tratadista Jorge Dormí expresa que: "La nulidad administrativa por la presunción de legitimidad propia de los actos administrativos, no puede declararse sin una investigación previa del hecho, excepto para los actos inexistentes", (pág. 248 Derecho Administrativo). El mismo tratadista, citando un fallo de la Corte Suprema de la Rca. Argentina explica: "Como consecuencia de la presunción de legitimidad, toda impugnación contra actos administrativos debe necesariamente ser alegada y probada en juicio y en su mérito, será siempre necesaria una investigación del hecho, para determinar su invalidez. Se exceptúan obviamente los actos inexistentes –de nulidad manifiesta– en razón de que el vicio surge palmariamente del propio acto", (fs. 248/249).

De lo expuesto se colige que resulta innecesario un proceso administrativo previo, cuando se trata de actos irremediamente nulos, porque los mismos carecen de todo efecto y se equiparan actos inexistentes.

Se agravia también la apelante porque considera que la parte actora, como institución no puede argüir la nulidad de su propio acto, para juzgar la situación, debe tomarse en cuenta que la municipalidad como tal, nunca autorizó la transferencia del inmueble, estando el órgano competente (Junta Municipal), completamente ajeno a esa tratativa. Por ende, el señor Manuel Britez, al suscribir la resolución administrativa y más tarde la escritura de transferencia –fuera de las facultades que le eran propias como intendente– no comprometió a la institución, sino a sí mismo; siendo el acto nulo y más que nulo, inexistente. Porque no podía invocar la existencia de una resolución de la Junta municipal, que amparara su actuación. En tal sentido, llama la atención que el escribano autorizante del acto,

obviara toda mención sobre la habilidad del intendente, para transferir el inmueble.

Por ello no resulta extraño que un nuevo intendente, en uso de sus atribuciones como administrador de los bienes municipales, otorgue poderes para promover un juicio buscando recuperar bienes, que fueron sacados ilegalmente del patrimonio municipal.

En otro párrafo, la parte apelante aduce ser compradora de buena fe, sosteniendo que no existe un registro dominal de bienes públicos y que los terceros no tienen obligación de conocer la calidad del bien, que el Municipio transfiere.

Sin embargo, debe considerarse que la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento, (art. 20 del c. DE Vélez, art. 8 C.Civil), y en este caso, la entidad beneficiada con la transferencia gratuita debió de conocer que el intendente, conforme a la Ley 222/54, estaba legalmente incapacitado para transferir un bien del dominio municipal. Además, los actos jurídicos no pueden dejar sin efecto las leyes en cuya observancia esté interesado el orden público (art. 21 del C. de Vélez, art. 9 C. Civil), y en el caso de autos está en juego bienes del dominio municipal, que pertenecen a la comunidad toda, razón por la cual no cabe ampararse en las reglas de la buena fe.

Por tanto y en base a las consideraciones que anteceden, corresponde confirmar la sentencia en alzada, con costas.

A su turno, la doctora Zuccolillo Garay de Vouga y el doctor Melgarejo Coronel, manifestaron que se adhieren al voto precedente, por los mismos fundamentos.

Por lo que resulta de la votación que instruye el acuerdo precedente y sus fundamentos, el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial de la Capital, Primera Sala, resuelve: Declarar desierto el recurso de nulidad. Confirmar con costas, la S.D. 1009 del 18 de noviembre de 1996.

María Sol Zuccolillo Garay de Vouga; José E. Ríos Cabrera; Eusebio Melgarejo Coronel (Sec. María Adela Clemotte).

Art. 112. Las condiciones de arrendamiento de terrenos municipales para construcción de viviendas, serán establecidas por Ordenanza, en la que se contemplarán los requisitos correspondientes entre ellos un plazo no menos de un año y la revocabilidad en caso de incumplimiento de dichas condiciones.

Concordancia: Artículo 38 (e) de esta Ley.

El arrendamiento de estos bienes proviene de la función social que debe cumplir el municipio. Generalmente los beneficiarios son personas de escasos recursos económicos, que no poseen otro inmueble, poseen buenos antecedentes policiales, penales, y tiene un trabajo que le permite abonar el canon mensual de la ocupación, el cual, le otorga un derecho de preferencia en el momento de la venta del inmueble.

La Ordenanza en cuestión establece por lo general que el arrendamiento debe ser por el tiempo de un año con el pago del canon fijado en ella. La construcción de la vivienda debe contar con la aprobación del plano respectivo. El ocupante si dejara de abonar el canon por un plazo superior a los dos o tres meses, podrá ser desalojado perdiendo todo derecho sobre ella. Asimismo, la venta del inmueble, una vez comprado, no puede realizarle el adjudicatario antes de transcurridos 5 años.

El cumplimiento irrestricto de la ordenanza otorga el derecho a comprar la propiedad previo pedido de la autoridad administrativa.

Art. 113. Cuando los arrendatarios de terrenos municipales hubieren cumplido debidamente los contratos, la Junta Municipal, a petición de ellos podrá proceder a la venta directa de los predios sin que sea necesaria la subasta, previo avalúo pericial.

Concordancia: Artículo 38 (f) de esta Ley.

Se fija el procedimiento administrativo para la venta directa del lote. Las condiciones sine quanun son: ocupación, contrato de arrendamiento, realización de la casa vivienda, cumplimiento irrestricto de la ordenanza respectiva. Sin estos requisitos no son cumplidos, no prospera la venta o si se cumpliera, la misma está sujeta a nulidad.

El ocupante, habiendo cumplido con las reglas de arrendamiento, solicita al INTENDENTE la compra de dicho predio. Los antecedentes administrativos (estado de pago, contrato de arrendamiento, informe de bienes inmobiliarios) son remitidos a la Junta para el estudio de lo peticionado, emita su resolución haciendo lugar a ella o rechazándola. Estos papeles son devueltos a la intendencia para que este, por medio de una resolución, orden la realización de la escritura pública.

La redacción del artículo puede presentar discrepancia en su comprensión al decir que la Junta Municipal procederá a la venta de la tierra. Esto es incorrecto. La Junta aprueba la venta o autoriza al Intendente la venta respectiva.

Art. 114. Las Municipalidades podrán, asimismo, permutar tierras de su dominio privado, cuando la operación sea conveniente a los intereses municipales.

Art. 115. Los excedentes de terrenos del dominio privado municipal cuyo frente y superficie no tengan las dimensiones mínimas exigidas por la ley para constituir un lote, podrán ser vendidos directamente a los propietarios de predios colindantes, previa tasación pericial.

Concordancias: Artículo 113 de esta Ley. Artículo 9 de la Ley N° 1909/02 “De Loteamientos”.

La Ley N° 1909/02 establece que los solares tendrán una superficie mínima de 360 metros cuadrados (12 x 30). Esta es la dimensión mínima de un lote, sea privada o pública. Realizado el loteamiento de la propiedad municipal con la superficie mencionada y existiendo algún lote con una dimensión a aquella, será considerada excedente sujeta a los estipulado en este Artículo.

Sin embargo, la práctica nos señala un procedimiento que palia en algo el problema social del “techo propio” para conciudadanos de escasos recursos económicos. Por medio de la ordenanza sobre disposición de lotes municipales, se establece que cada lote a ser arrendado y posterior venta, puede tener un mínimo de 180 metros cuadrados (6 x 30), con lo cual, se permite el acceso de lotes municipales a más familias o personas carenciadas.

Art. 116. La Municipalidad podrá arrendar bienes del dominio privado para fines comerciales e industriales.

TITULO CUARTO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

CAPITULO I GENERALIDADES

Art. 117. El funcionamiento de las Municipalidades y de los servicios que deben prestar para el cumplimiento de su objeto y funciones, será financiado con los ingresos previstos por la Ley.

Concordancias: Artículos 17 y 18 de esta Ley.

La Municipalidad de Asunción está regida, en temas tributarios, por la Ley N° 881/87 “QUE ESTABLECE EL REGIMEN TRIBUTARIO Y DE OTROS RECURSOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCION”.

Las demás municipalidades del país están sometidas al régimen de la Ley N° 620/76 “QUE ESTABLECE EL REGIMEN TRIBUTARIO PARA LAS MUNICIPALIDADES DE 1ª, 2ª Y 3ª CATEGORÍAS”.

Enrique Fowler Newton, en su obra: **“Contabilidad Básica”**, Edic. Macchi, Buenos Aires – Bogotá – 1999, dice: *“Los impuestos y las tasas son aportes que las personas físicas y jurídicas efectúan a los gobiernos (nacionales, provinciales y municipales) para el mantenimiento de sus actividades. Se supone que los impuestos están destinados a la financiación de servicios generales (educación, salud, seguridad, defensa, justicia) y las tasas a prestaciones específicas (alumbrado, barrido, limpieza de calles, etc.)”*.

Dino Jarach en su obra **“Finanzas Públicas y Derecho Tributario”**, Segunda Edición, edición Abeledo-Perrot, 1996, Buenos Aires, Argentina resalta que: *“El ingreso o recurso, es el procedimiento mediante el cual el municipio logra el poder de compra necesario para efectuar las erogaciones propias de su actividad financiera. Ellos están destinados a solventar las obligaciones sociales y económicas del Estado o del municipio. En el mundo moderno de la política el Estado de Derecho, donde se respeta los derechos naturales y humanos, la carga social del Gobierno es muy superior a la que poseía en tiempos pasados. Es correcto afirmar que la “ayuda social” que presta la Nación o el municipio, al regular la prestación del servicio a un costo inferior o social comparado al que podría tener en el juego de la oferta y demanda, representa un subsidio. .*

Sin embargo este subsidio “no sirve para encubrir la ineficiencia de la explotación del servicio, que no puede financiarse enteramente con los precios pagados por los usuarios, a pesar que estos precios sean todo lo altos que la rigidez de la demanda pueda aguantar”.

Finaliza este autor subrayando: *“Las pérdidas sufridas por el Estado por su servicio deficiente e inoperante no son los fundamentos respaldatorios del principio de la necesidad pública”*.

Art. 118. Las Municipalidades tendrán ingresos corrientes, ingresos de capital y los provenientes de legados y donaciones.

Concordancias: Artículos: 38 (3 y 8), 119, 123 de esta Ley. Artículos 1202 y 2711 del C.C.

El clasificador de Fuentes de Financiamiento expresa que los ingresos corrientes constituyen *los ingresos que se recaudan normalmente por impuestos, contribuciones, regalías, tasas y otros ingresos no tributarios, venta de bienes y servicios, operaciones financieras, transferencias y donaciones corrientes y otros conceptos similares*.

Los autores españoles **Luis Ribó Durán y Joaquín Fernández Fernández** definen a ingresos corrientes con las siguientes palabras: *“Los ingresos que, una vez establecidos, se incorporan normal y continuamente al erario público sin*

necesidad de una decisión particular del poder público, se denominan ingresos ordinarios, siendo los impuestos los más típicos de ellos".

El Código Civil dice que la donación "es un acto entre vivos y por el cual una persona transfiere a otra, que lo acepta, en forma gratuita el dominio de una cosa o un derecho patrimonial. Se perfecciona el acto, desde el momento de su aceptación".

Se puede donar toda cosa sujeta al comercio. La donación de inmueble se realiza por medio de escritura pública, al igual que las cosas con cargos o que tenga prestaciones periódicas o vitalicias.

El legado es "la disposición hecha en el testamento en beneficio de una o varias personas". Están sujetas a legados todas las cosas y los derechos que estén en el comercio e inclusive, aquellas que están por existir. Solamente puede legar aquel que es propietario o dueño de la cosa.

Art. 119. Los ingresos corrientes se clasifican en:

- a) ingresos tributarios;
- b) ingresos no tributarios; y
- c) transferencias.

Art. 120. Son ingresos tributarios los provenientes de impuestos, tasas y contribuciones especiales, creados para el funcionamiento de las Municipalidades.

Concordancias: Artículos. 14, 119, 127 de esta Ley. Artículos 169 y 178 de la C.N.

El Prof. Dr. Carlos Antonio Mersán, en su obra Derecho Tributario, Novena Edición Actualizada, Intercontinental Editora, 2003, nos habla en los siguientes términos sobre este tema: *"La clasificación de los tributos en la triple categoría de "impuestos", "tasas" y "contribuciones" tiene, a más de una importancia legal, otra de matiz económico, porque esta clasificación permite examinar la forma como el hecho imponible ocurre frente al obligado.*

Impuestos, tasas y contribuciones es una clasificación, en nuestro país, con antecedentes en la Ley de Organización Administrativa (Nº 817), en la Constitución de 1940 (Art. 7º), volviendo a reproducirse en la de 1967, y en el Art. 178 de la Constitución de 1992.

Los impuestos, tasas y contribuciones constituyen los que se llaman los "tributos" considerados como prestaciones en dinero que el Estado u otro organismo de Derecho Público exige en forma unilateral, en razón de su propio

poder, para satisfacer necesidades económicas o no a las personas que se encuentren en las circunstancias previstas en la ley.

Lo que caracteriza al "Impuesto" es que se trata de una prestación pecuniaria debida por el particular sin ninguna clase de obligación por parte del Estado en forma directa e inmediata.

En tanto que las tasas y las contribuciones son prestaciones pecuniarias debidas por el particular, pero en atención a contraprestaciones del Estado.

En el impuesto, el particular no puede pretextar que los servicios generales que el Estado presta a la colectividad no le alcanza o no le beneficia directamente para fundamentar su negativa al pago de la obligación creada en la Ley. El impuesto se debe exclusivamente por ministerio de la ley, una vez producida la circunstancia prevista como hecho imponible, que halla su causa en la capacidad contributiva.

En la tasa no acontece lo mismo. La retribución está dada en base a un servicio prestado en beneficio directo de un ciudadano determinado y que puede tener unidades de medición, tales como la expedición de un certificado, la legalización, el uso de guinche, la utilización del depósito aduanero, etc.

De manera que, la fundamentación de la tasa está en la contraprestación, divisible, medible, de un cierto servicio realizable o realizado para una persona determinada.

La "contribución" es exigida por el Estado en razón de la ejecución de una obra pública o de la realización de un gasto que proporciona al obligado un beneficio patrimonial o de una ventaja diferencial de contenido económico".

El artículo constitucional 169 otorga al municipio el beneficio de todo lo recaudado en concepto de tributos que gravan el inmueble y, el carácter de recaudador del impuesto inmobiliario, siendo favorecido con el 70% de ello y el resto, distribuido en partes iguales para la Gobernación y para los municipios de menores recursos.

Richard Musgrave y Peggy B. Musgrave, en su obra **Hacienda Pública, Teoría y Aplicada**, Quinta Edición, MacGraw-Hill, 1992, expresan sobre el tópico en cuestión de la siguiente manera: *"Los impuestos y las tasas se obtienen del sector privado sin que eso implique una obligación del gobierno hacia el contribuyente. Los empréstitos implican una retirada de fondos a cambio del compromiso del gobierno de devolverlos en una fea futura y de pagar intereses en el ínterin. Los impuestos son obligatorios, mientras que las tasas y los empréstitos implican transacciones voluntarias".*

Art. 121. Los ingresos no tributarios, los generados por otras fuentes que son básicamente las siguientes:

- a) las multas;
- b) las prestaciones de servicios;
- c) las rentas de activos fijos;
- d) las rentas de activos financieros;
- e) las concesiones; y
- f) otros ingresos que respondan a la naturaleza de los ingresos no tributarios.

Concordancias: Artículo 11 y 13 de la Ley N° 1276/98.

Esta enunciación no es taxativa sino que a pesar de la utilización de la conjunción “y”, el último inciso amplía la potestad de crear otros ingresos de esta naturaleza. Debe de recordarse, que la creación es originaria del Poder Legislativo.

La Ley N° 1276/98 define, en su artículo 13, a la multa como *el pago a la Municipalidad de un suma de dinero determinada*.

Manuel María Diez, en su obra ya citada habla sobre la multa administrativa, con los siguientes términos: *“La multa contravencional, si tiene carácter retributivo, es una multa administrativa. La multa como pena administrativa supone una sanción pecuniaria. La multa de derecho administrativo implica una técnica de coacción no privativa de la policía administrativa, ya que también se llama multa a sanciones pecuniarias accesorias de deudas tributarias del derecho fiscal”*.

Más adelante, el autor cita las características:

- a) *es una sanción.*
- b) *la multa no es una sanción penal, ya que el fin perseguido por ella es totalmente distinto de la sanción penal; la multa supone la posibilidad de sanciones a personas morales, lo que no ocurre en el campo del derecho penal.*
- c) *la multa es una sanción administrativa de carácter objetivo*
- d) *la multa en su fase de imposición es una pena pero se transforma en un crédito de la administración una vez impuesta.*

- e) *la multa se impone por una infracción de policía. La causa, pues, de la multa, es la sanción a una infracción legal o a la orden concreta.*
- f) *existente el poder sancionador, la administración es libre de aplicarlo o no en el caso concreto de una infracción administrativa.”*

Finalmente señala el mismo autor: “La multa como sanción administrativa puede ser accesoria de una sanción más importantes o llevar, por el contrario, consecuencias sancionadoras accesorias. Así la suspensión de licencia de policía, revocación de autorización, etc.

La multa no puede ser irrazonable, ya que el principio constitucional de la razonabilidad y la prohibición confiscatoria regula sus límites”.

Art. 122. Las transferencias son ingresos originados en:

- a) asignaciones del gobierno nacional; y
- b) asignaciones financieras no reembolsables.

Art. 123. Son ingresos de Capital:

- a) los reembolsos de préstamos;
- b) las ventas de activos fijos
- c) las ventas de valores financieros; y
- d) los superávits en la aplicación presupuestaria.

Concordancia: art. 110 de esta Ley.

CAPITULO II DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

SECCIÓN PRIMERA DE LOS IMPUESTOS

Art. 124. Los impuestos municipales son de exclusiva fuente municipal y de partición con el Estado.

Concordancia: 124 de esta Ley.

Art. 125. Son impuestos de fuente municipal, los siguientes:

- a) las patentes de comercio, industria y a profesionales en general;
- b) las patentes de vehículos:
- c) a la construcción;
- d) al fraccionamiento de la propiedad inmobiliaria;
- e) a la transferencia de dominio de bienes raíces;
- f) edilicio;
- g) de registro de marcas de ganado;
- h) de transferencia y faenamiento de ganado;
- i) al transporte de colectivo de pasajero;
- j) a los espectáculos públicos y a los juegos de entretenimientos y de azar;
- k) a las rifas y sorteos;
- l) a la publicidad y propaganda;
- m) a las operaciones de créditos;
- n) a sellados y estampillas municipales;
- o) de cementerios
- p) a los propietarios de animales y
- q) a los demás creados por Ley.

Concordancia: Artículos 117 y 125 de esta Ley. Leyes

Estos impuestos de fuente municipal están contenidos en las Leyes N° 881 y 620, leyes impositivas municipales. La primera afecta exclusivamente a la Municipalidad de Asunción, mientras que la otra es aplicada a los demás municipios nacionales. Asimismo, el contenido de dichas leyes se transfiere a la ordenanza tributaria de vigencia anual.

Art. 126. Derogado por el Art. 169 de la Constitución Nacional que dice: “Corresponderá a las Municipalidades y a los Departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las municipalidades.

El setenta por ciento (70%) de lo recaudado por cada Municipalidad quedará en propiedad de las mismas; el quince (15%) por ciento en la del Departamento respectivo y, el quince (15%) por ciento restante será distribuido entre las municipalidades de menores recursos, de acuerdo a la Ley”.

Jurisprudencia

1. TCuentas, Asunción, sala 1, 2003/08/06. Asociación Rural del Paraguay c. Nota Nº 214 de fecha 2002/05/08 (IM) (Ac. Y Sent. 122). Asunción, 06 de agosto del 2003.

Y, el Miembro del Tribunal de Cuentas, primera Sala, Alberto Sebastián Grassi, prosiguió diciendo: Que, en fecha 24 de mayo del 2002 se presentó ante este Tribunal el doctor Diego Troche Robbiani, en nombre y representación de la Asociación Rural del Paraguay a promover demanda contencioso – administrativa contra la Municipalidad de Mariano R. Alonso, con motivo de la Nota Nº 214 I.M. de fecha 08-05-2000.

A fs. 305 se intima a la Asociación Rural del Paraguay el pago del Impuesto inmobiliario y otros en el término perentorio de 3 días de recibida dicha notificación.

Ante dicha intimación, la Asociación Rural del Paraguay solicitó una aclaratoria específica de la supuesta deuda de la mencionada Entidad, con ese municipio. Ya que en dicha notificación no se estipula lo adeudado en concepto de patente comercial, patente Industrial e Impuesto a la construcción, solamente está el detalle del Impuesto Inmobiliario.

El Intendente municipal respondió a la Nota de la A.R.P. en los términos de la Nota 214/2000 I.M. de fecha 8 de mayo del 2002 obrante a fs. 303 de autos en los siguientes términos: “comunicándole que en el expediente administrativo Nº 280.185 ha merecido el dictamen de la Asesoría Jurídica especificando que las exenciones tributarias referentes a los inmuebles de las asociaciones sin fines de lucro, no corresponden a los terrenos que no son asientos de la Sede social de la entidad ni de fincas que no son empleadas para los fines sociales. Citando tres padrones exonerados del pago del impuesto inmobiliario y reclamando una deuda que totaliza la cantidad de GS. 349.063.052 en el aludido concepto.

La actora es una asociación de bien común sin fines de lucro, constituida por ganaderos y productos agropecuarios para la defensa de sus derechos e intereses gremiales, la elevación de su nivel económico, social y cultural, el mejoramiento de la vida rural en todos sus aspectos, así como para coadyuvar al desarrollo y mejoramiento de la producción agropecuaria y de las industrias complementarias y derivadas como medio de promover el desarrollo del país.

Se agravia la recurrente contra la Nota 21/2002 IM por considerar que los inmuebles de la entidad están exentas del pago del impuesto inmobiliario a virtud de lo prescripto en el inc. f) Art. 57 de la Ley 125/91.

El mencionado inciso establece la exención tributaria de: “los inmuebles utilizados como sedes sociales pertenecientes a partidos políticos, instituciones educacionales, culturales, sociales, deportivas, sindicales o de socorros mutuos o beneficencias incluidos los campos de deportes e instalaciones a los fines sociales”.

La Municipalidad al contestar la demanda expresó que: “la misma se ha resuelto exonerar a favor de la Asociación Rural del Paraguay, el pago del Impuesto inmobiliario correspondiente a los inmuebles utilizados por la misma, como sede social ya sus instalaciones inherentes a sus fines sociales y, No exonerar y en consecuencia percibir el tributo correspondiente a todos aquellos inmuebles que no son utilizados para dichos fines por la misma.

En el curso del proceso declararon ante este Tribunal los testigos Reinaldo Caballero, fs. 371 y Enrique Javier González Tahi, a fs. 372, quienes manifestaron que en la parte de atrás del inmueble no hay ninguna construcción y que no se usa para actividades de la Expo. Que dicha fracción tiene una extensión de 300 mts. Hasta la calle 3 de febrero.

A fs. 379 obra la confesoria del señor Antonio José María Espínola Manzini, quién en nombre y representación de la Asociación rural fue designado para el efecto, expresando que la totalidad de la finca está destinada como sede social y que el edificio a que hace referencia la pregunta, se refiere a las oficinas de la Presidencia, pero existen numerosas otras oficinas diseminadas en el campo, incluyendo el salón ubicado al fondo del predio, donde se realizan las Asambleas generales. Preguntado el absolvente si el predio en cuestión es usado por la A.R.P. para la realización de una expo feria anual, el absolvente respondió afirmativamente. Esta pregunta formulada por el representante de la municipalidad y tal como fue respondida nos lleva a la conclusión de que la superficie total del inmueble dividido en varias fincas y padrones que forman un solo cuerpo y que están destinadas en su totalidad a los fines sociales de la A.R.P.

Durante la inspección ocular efectuada en la res litis, (fs. 360/360) se constató que en la parte de atrás del inmueble (varias fincas que forman un solo cuerpo), ver plano obrante a fs. 360/361, que la propiedad está en construcción un canal de desagüe de aproximadamente 120 mts. Un tajamar, el campo de equitación y el campo de dimisión entre una vivienda habitada por el cuidador del vivero de plantas y árboles, en un sector de aproximadamente media hectárea, en proceso de relleno en compactación. La propiedad tiene un camino principal que parte de la entrada principal y llega hasta el lugar del campo de equitación (sentido oeste-este) conectado con vías adicionales colaterales que comunican con todos los depósitos de animales, locales para exposición, etc. Todos a base de hormigón el

pavimento, no pudiendo a simple vista, establecerse compartimiento estanco entre las diversas fincas individualizadas".

De las pruebas aportadas fácilmente se concluye que todo el inmueble y sus instalaciones son inherentes y destinados a los fines sociales de la entidad, tal como lo previene el Art. 57 inc. f) de la Ley 125/91.

La exención tributaria está definida como meridianamente clara en la norma citada precedentemente cuando excluye el impuesto a los inmuebles utilizados como sedes Sociales de entidades sociales, incluyendo en ellas los campos de deportes e instalaciones inherentes a los fines sociales.

Hemos dicho en párrafos anteriores, que el actor es una asociación de bien común, sin fines de lucro constituida por ganaderos y productores agropecuarios, consecuentemente la Asociación Rural del Paraguay tiene su sede en la res litis y no solo en la oficina de su comisión Directiva. Esto es así por la naturaleza misma de la actividad agropecuaria, al que dedica sus esfuerzos que en definitiva redundan en beneficio de todo el país, por cuanto la actividad mayoritaria del país.

Obviamente una institución como la Asociación Rural del Paraguay, requiere de una superficie razonable para realizar las actividades que le son propias e inherentes a sus fines sociales.

Por lo expuesto precedentemente, corresponde hacer lugar a la presente demanda contencioso – administrativo, con costas y en consecuencia revocar el acto administrativo impugnado por ser la totalidad del inmueble exento de tributo inmobiliario al amparo del inciso f) del Art. 57 de la Ley 125/91.

A su turno, los Miembros del Tribunal de Cuentas, Primera Sala, abogado Vicente José Cárdenas y profesor doctor Sindulfo Blanco, manifiestan que se adhieren al voto que antecede, por sus mismos fundamentos.

Por el mérito que ofrece el Acuerdo y Sentencia y sus fundamentos, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resuelve: Hacer lugar a la presente demanda contencioso-administrativa, deducida por: "Asociación Rural del Paraguay c/ Nota Nº 214/2002 IM de fecha 08/05/02, dictada por la Intendencia municipal de Mariano Roque Alonso", de conformidad al exordio de la presente resolución. Revocar la Nota Nº 214/02 IM de fecha 08/05/02, dictada por la intendencia municipal de Mariano Roque Alonso. Imponer las costas, a la perdedora. Sindulfo Blanco. – Sebastián Gras. - Vicente Cárdenas Ibarrola.- Sec. Miguel Colmán.

2. TCuentas, Asunción, sala 1, 2003/09/02. Inmobiliaria del Este S.A. c. S.D. Nº 157/2000 y la Res. Nº 369/2000 de la Municipalidad de Capiatá (Ac. Y Sent. 137). Asunción, 02 de setiembre de 2003.

Y, el Miembro del Tribunal de Cuentas, Primera Sala, Alberto Sebastián Gras, prosiguió diciendo: Que, en fecha 17 de noviembre de 2002 el abogado Eloy Franco Villasboa en representación de la firma Inmobiliaria del Este S.A., concurrió ante este Tribunal a promover demanda contencioso-administrativa contra la Municipalidad de Capiatá con motivo de la SD N° 157/13-10-2000 de fs. 138/140 de autos, y la Resol. N° 369/01/11/2000, dictada por el Intendente Municipal de Capiatá que confirma a la anterior, emanada de la Jueza de faltas del citado municipio.

Por las resoluciones citadas se impone a la actora la obligación de pagar a la municipalidad de Capiatá la suma de G. 42.242.359 y las de G. 2.019.562, por estimar que Inmobiliaria del Este S.A. es sujeto obligado al pago del impuesto inmobiliario por ser titular de varios inmuebles situados en el distrito de Capiatá individualizado con las cuentas corrientes catastrales N°s. 27-3801-01/07, 27-3800-01/07, 27-3793-03-07, 27-3799-01/07, 27-3792-02/07, 27-3798-01/06, 27-3791-02/04/07, 27-3790-02/06, 27-3790-02/08, 27-37896-01/06, 27-3789-02/03/04/06, 27-3795-01/06, 27-3447-01/09/13, 27-3448-01/20/ 24, 27-3786-02/08, 27-3449-01/20/24, 27-340-01/21/24, 27-3451-01/20/24, 27-3651-01—17, 27-3652-01/21, 27-3653-01/07, 27-3654-01/21, 27-3655-01/21, 27-3656-01/21, 27-3657-01/21, 27-3659-02/11, 27-3650-01/20, 27-3649-01/20, 27-3648-01/11, 27-3647-01/20, 27-3645-01/16, 27-4086-02/17, 27-4087-02/16, 27-4088-92/16, 27-4089-03/13, 27-3969-02/04/11, 27-3968-01/23, correspondientes a los años 1993 al 2000.

Las facturas de liquidación de impuestos inmobiliarios correspondientes al año 1998 hasta el año 2000, rolan de fs. 78 a 106 de autos; sin embargo los referidos documentos corresponden a inmuebles de Julia Quaranta Vda. De Bibolini.

Las facturas correspondientes a Inmobiliaria del Este S.A. rolan a fs. 68 a 71 de autos.

Teniendo en cuenta que el reclamo de los impuestos mencionados corresponde a los años 1998 al 2000, los mismos estaban regidos por la Ley 125/91.

El Art. 169 de la Constitución de la República del Paraguay promulgada el 20 de junio de 1992, sobre el impuesto inmobiliario expresa lo siguiente: "corresponderá a las Municipalidades y a los departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las Municipalidades. El 70% de lo recaudado por cada Municipalidad quedará en propiedad de la misma, el 15% en el departamento respectivo y el 15% restante será distribuido entre las municipalidades de menores recursos, de acuerdo con la Ley".

Queda así pues aclarado la naturaleza del tributo y la autoridad perceptora.

En tal sentido el Art. 55 de la Ley 125 determina como contribuyentes a las personas físicas, las personas jurídicas y las entidades en general y prosigue diciendo en su segundo párrafo: "Cuando exista desmembramiento del dominio del inmueble, el usufructuario será el obligado al pago del tributo".

En primer lugar corresponde determinar la naturaleza del derecho real de dominio, de un bien inmueble. En tal sentido el Art. 1954 del Código Civil establece que el propietario de un inmueble tiene el derecho pleno y exclusivo de usar, gozar y disponer de sus bienes, dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones establecidas en este Código, conforme la función social y económica atribuida por la Constitución Nacional al derecho de propiedad.

La ley distingue entre el dominio pleno o perfecto y el menos pleno o imperfecto. El primero se da cuando todos sus derechos elementales se hayan reunidos en el propietario, y la cosa no está gravada con ningún derecho real hacia otras personas. El segundo se da si la cosa que forma su objeto es un inmueble gravado respecto de terceros con un derecho real que este Código autoriza.

El Art. 1953 del Código Civil señala como derechos reales el dominio y el condominio, el usufructo, el uso y la habitación, las servidumbres prediales, la prenda y la hipoteca.

El Código de Organización Judicial en su Art. 269 establece que en el Registro de inmuebles se anotaran los derechos reales y sus modificaciones o extinciones entre los cuales se encuentra el derecho real de usufructo que por imperio del Art. 2334 del Código Civil, se adquiere por contrato en las mismas condiciones, en que se adquiere el dominio de las cosas y de los derechos; es decir, mediante escritura pública así lo previene también el Art. 700, inc. a) del C.C. que dice: "los contratos que tengan por objeto la constitución, modificación, transmisión, renuncia o extinción de derechos reales sobre bienes, que deban ser registrados".

Consecuentemente son contribuyentes del impuesto inmobiliario de acuerdo al Art. 55 de la Ley 125/91 bien tiene el dominio del inmueble y el usufructuario, ergo los compradores de lotes mediante boletos de compra-venta aunque ellos se hallen inscriptos en el registro de inmuebles y en el registro de catastro municipal si hubiere no son sujetos del impuesto aunque así lo hayan pactado con el propietario o con la empresa loteadora.

La Ley es una norma jurídica jerárquicamente superior al contrato y éste no puede derogarla, modificarla, restringirla ni ampliarla.

“El derecho tributario propiamente dicho, es el conjunto de normas que se refieren a derechos y obligaciones vinculados con el tributo, que tiene como destinatarios inmediatos a las personas del acreedor y de los deudores, y no al organismo estatal encargado de ejercer los derechos del acreedor y demandar o ejecutar a los deudores que no cumplen. Este organismo no ejerce la fuerza estatal, el poder de imperio que ya se agotó completamente en el momento legislativo.

En tal sentido, el Art. 179 de la Constitución Nacional establece: “Todo tributo, cualquiera sea su naturaleza o denominación, será establecido exclusivamente por la Ley, respondiendo a principios económicos y sociales justos, así como a políticas favorables al desarrollo nacional. Es también privativo de la Ley determinar la materia imponible, los sujetos obligados y el carácter del Sistema tributario”.

Estando definida en la Ley 125/91 quienes son los sujetos impositivos del Derecho tributario y determinados en forma taxativa en el Art. 55 de la mencionada ley, fácilmente se concluye que es el propietario del inmueble; en este caso particular, el único obligado a pago del tributo, ya que los compradores de lotes mediante boletos de compra-venta no son usufructuarios.

No obstante el monto reclamado debe descontarse el importe correspondiente a las calles y espacios públicos que fueron transferidos a la Municipalidad, teniendo en cuenta que desde la aprobación del loteamiento por la autoridad administrativa los espacios públicos mencionados pasan a integrar parte de su patrimonio, aunque falta el requisito de la inscripción en el registro de la propiedad de los instrumentos públicos pertinentes.

Consta además en autos, la confesión de la Municipalidad (fs. 233) que la demandada ha abonado de la suma total “declarada en mora por Resolución I.M.C. N° 161 del 4 de julio de 2000, la suma de G. 30.471.811. Cometiendo el error de haber articulado anteriormente esta circunstancia como excepción de pago parcial, cuando que el hecho debió ser articulado como allanamiento parcial a la demanda.

Surge igualmente de autos que las cuentas corrientes catastrales 27-3969-02/04/11 y 27-3968-01/23, cuyo pago de impuesto fue reclamado por la Municipalidad, pertenecen al inmueble cuya propietaria es la señora Julia M. Quaranta Vda. De Bibolini (ver fs. 148 de autos).

En estas condiciones resulta impropio obligar a la empresa Inmobiliaria del Este S.A., a pagar los impuestos correspondientes a los inmuebles transferidos a la Municipalidad para espacios públicos como así consta en la Escritura Pública N° 26, obrante a fs. 62/67 de autos y a los inmuebles pertenecientes a la señora

Julio Inés María Quaranta Vda. De Bibolini, según Escritura Pública N° 79 obrante a fs. 74/76 de autos y el plano de loteamiento aprobado por la Municipalidad obrante a fs. 77 de autos, correspondientes a las ctas. ctes. catastrales N° 27-3968/3969 y que figuran parcialmente en la S.D. N° 157/2000 del Juzgado de Faltas de la Municipalidad de Capiatá individualizada como cta. Cte. Catastral 27-3969-02/04/11 y 27-3969-01/23.

Que, en estas condiciones corresponde hacer lugar a la presente demanda con costas, revocando los actos administrativos impugnados y en consecuencia ordenar a la municipalidad de Capiatá, a realizar una nueva liquidación de los impuestos conforme al considerando de esta sentencia.

A su turno, los Miembros del Tribunal de Cuentas, Primera Sala, abogado Vicente José Cárdenas y profesor doctor Sindulfo Blanco, manifiestan que se adhieren al voto que antecede, por sus mismo fundamentos.

Por el mérito que ofrece el Acuerdo y Sentencia y sus fundamentos, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resuelve: Hacer lugar a la presente demanda contencioso-administrativa, deducida por la firma: "Inmobiliaria del Este S.A., c/ S.D. N° 157/2000 y la Resol. N° 369 IMC del 01/11.7000, dictada por la Municipal de Capiatá", de conformidad al exordio de la presente resolución. Revocar la S.D. 157/2000 y la Resol. N° 01/11700, dictada por la Municipalidad de Capiatá y en consecuencia: Ordenar a la Municipalidad de Capiatá a realizar una nueva liquidación de los impuestos, conforme al considerando de ésta sentencia. Imponer las costas, a la perdedora. Sindulfo Blanco. – Sebastián Gras. - Vicente Cárdenas Ibarrola.- Sec. Miguel Colmán

SECCIÓN SEGUNDA DE LAS TASAS

Art. 127. Las Municipalidades percibirán tasas cuyos montos guardarán relación con el costo de los servicios públicos efectivamente prestados, más los gastos administrativos.

Concordancia: Artículo 128 de esta Ley.

Dino Jarach, define la tasa como: *"un tributo caracterizado por la prestación de un servicio público individualizado hacia el sujeto pasivo. Se entiende que, como tributo, es un recurso obligatorio cuya fuente es la ley y tiene carácter coercitivo; no tiene, pues, el carácter de precio. Es un fenómeno financiero, cuya importancia presupuestaria es escasa y totalmente desproporcionada con las controversias doctrinales a que ha dado origen".*

Existen diversas corrientes contradictorias sobre la naturaleza y obligatoriedad de la tasa. Analizándolas, sostengo que la tasa es una contraprestación efectiva y obligatoria del uso del servicio inherente del Estado, sea prestado por este o por medio de un servicio tercerizado. Este es el fundamento jurídico de la tasa porque de no ser así, estaríamos ante un hecho inconstitucional.

Cuando se sustenta lo contrario estamos presentes ante las quejas y manifestaciones reiteradas de la ciudadanía. A nadie, absolutamente a nadie, le satisface el pago por algo no tenido.

Art. 128. Las tasas serán las siguientes:

- a) barrido y limpieza;
- b) recolección y tratamiento de residuos;
- c) conservación de parques, jardines y paseos públicos;
- d) contrastación e inspección de pesas y medidas;
- e) chapas de numeración domiciliaria;
- f) servicio de salubridad;
- g) servicio de cementerios;
- h) tablada;
- i) desinfección, lucha contra insectos, roedores y otros agentes transmisores de enfermedades;
- j) inspección de instalaciones;
- k) servicios de identificación e inspección de vehículos;
- l) servicios de alumbrado, aprovisionamiento de agua, y alcantarilla sanitario, siempre que no se hallen a cargo de otros organismos;
- m) servicio de prevención y protección contra riesgos de incendios, derrumbes y otros accidentes graves; y,
- n) las demás que se establezcan por Ley.

Concordancia: Artículos 120, 127 de esta Ley.

Este artículo enumera cuáles son los servicios o prestaciones que realiza el municipio y que están afectadas por la tasa. La enunciación no es taxativa sino que se permite la creación de más de acuerdo a las necesidades.

Con relación al servicio tercerizado, el costo del mismo es establecido por la Junta Municipal y obra en la ordenanza tributaria como lo refleja nuestra C.S.J., en el Acuerdo y Sentencia N° 321 del 18/06/01: "La Constitución sólo autoriza la regulación del monto de las tasas con arreglo a la ley, por parte del órgano municipal". El concesionario no puede exigir una contribución mayor. Si lo hiciera, estaría violando la disposición municipal con lo cual cometería un delito cuya consecuencia inmediata es la rescisión contractual y el sometimiento a un proceso penal a fin de determinar la pena establecida para dicho delito.

Posturas similares asumen las legislaciones argentina y uruguaya.

El monto, las sanciones, las exenciones de cada una de las tasas establecidas en esta Ley, la encontramos en las Leyes impositivas municipales N° 881/ y la 620/76 "Que establece el Régimen Tributario para las Municipalidades del Interior del País".

Jurisprudencia

1. T. de Cuentas, Sala 1. Asunción, Abril 27-999. *Rápido Yguazú S.A. y Asociación de Empresas de Transporte de Pasajeros del Sur c. Ordenanzas N° 390 de fecha 23 de marzo de 1998, y la resolución N° 379, de fecha 6 de abril de 1998, de la Municipalidad de Encarnación (Ac. Y Sent. N° 34).*

Asunción, 27 de abril de 1999.

¿Está ajustado a derecho el acto administrativo recurrido?

Que, a fs. 120 de autos, consta el A.I. N° 399 de fecha 8 mayo de 1998, donde se ordena la acumulación de los autos caratulados: "RAPIDO YGUAZÚ S.A. C/ ORDENANZA N° 379/98 DEL 23 DE MARZO DE 1998, DICTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACIÓN" y "ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL SUR C/ ORDENANZA N° 390, DEL 23 DE MARZO DE 1998 y LA RESOLUCIÓN N° 379, DE LA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACION".

Que a fs. 167 de autos, consta el A.I. N° 749, de fecha 15 de septiembre de 1998, donde se declara la competencia del Tribunal para entender en el presente juicio contencioso-administrativo y existiendo hechos que probar RECIBIR LA CAUSA A PRUEBAS, por todo el término de Ley.

Que a fs. 248 de autos, consta el informe del Actuario, de fecha 11 de febrero de 1999, donde se llama AUTOS PARA SENTENCIA.

Y EL DOCTOR SINDULFO BLANCO, PROSIGUIÓ DICIENDO: Los actores de esta demanda, individualizados en el expediente que cita el A.I. N° 339/98 (fs. 120), se alza contra la Ordenanza N° 390 del 23 de marzo de 1998 (fs. 87/88) en

cuanto establece ("Crear" dice la ordenanza) la percepción de montos por estación de "Servicios de DARSENAS Y DE EMBARQUE" en la Terminal de Ómnibus de Encarnación (sic, subrayado), a ser percibido de las Empresas de Transporte Públicos de Pasajeros, que operan en dicha Terminal, incluyendo en ello la percepción de tarifas de los propios pasajeros que embarcan desde dicho lugar a distintos puntos del País, percepción que se realizará a través de las respectivas Empresas de Transporte Públicos, colocándolos como supuestos subrogatorios (subrayado) de la obligación impuesta sobre los pasajeros, quienes según dicha Ordenanza, serían los contribuyentes del hecho. La norma utiliza indistintamente las expresiones "Subrogar" y "Agentes de Retención", como si fueran sinónimas, sin serlo tal como se demostrará más adelante.

En la desordenada exposición contenida en el escrito de demanda, entre muchos argumentos supuestamente sustentatorios de la pretensión, se invoca el art. 179 de la Constitución Nacional (fs. 37 vuelto), hecho admitido por la propia demandada, al contestar la acción, al resumir el cúmulo de puntos cuestionados, contenidos a fs. 16 vuelto (escrito de contestación de la demanda).

Considero que la presente demanda debe ser analizada a la luz de dicho proceso constitucional contenido en el expresado art. 179, con lo cual se debe resolver todas las cuestiones debatidas, en concordancia con lo dispuesto en los arts. 166 y 168 de la Constitución Nacional, dado que las demás necesariamente y finalmente, pasarán por el filtro de estas disposiciones de jerarquía suprema. Para ello, menester es examinar previamente la diferencia jurídica entre "Tasa" y "Precio público".

Lo primero ("Tasa") es una obligación pecuniaria de carácter compulsoria, establecida por Ley de la Nación, en contraprestación de un servicio público utilizado efectiva y potencialmente por el contribuyente. En cambio, el "Precio Público" no resulta de carácter compulsoria (porque la obligación no es de origen legal sino contractual), porque la utilización del servicio público es facultativa, pertenece a la autonomía de la voluntad como sucede con la compra de la ficha telefónica o el consumo mismos del teléfono, o de la luz o de la energía eléctrica, en el ámbito exclusivamente domiciliario. Nadie está obligado a utilizar el servicio telefónico o la luz de la ANDE, o el agua de CORPOSANA.

La Tasa es un ingreso de carácter tributario, mientras que el "Precio Público" es un ingreso patrimonial del órgano público (también llamado en Finanzas Públicas, Ingresos Originarios). Una Sentencia del Supremo Federal del Brasil los diferencia del siguiente modo: "Precios de Servicios Públicos y Tasas no se confunden, porque éstas, diferentemente de aquellas, son compulsorias y tienen su cobranza condicionada a la previa autorización presupuestaria, en relación a la ley que la instituye. El precio público tienen carácter contractual y su característica

fundamental es la de ser contractual o facultativa”, (pág. 323, Bernardo Riveiro de Moraes, Compendio de Derecho Tributario, 3era. Edición, Tomo I, Editora Forense, Río de Janeiro, brasil, 1993).

Que en caso de autos, el alquiler de locales y uso de teléfono, por citar algunos casos suscitados dentro de la Terminal mencionada, son retribuidos con “Precio Público” y en cambio del uso de DARSENAS de la misma, o el cobro del derecho de EMBARQUE (sea a la empresa transportista, sea al pasajero), constituyen casos típicos de tributación vía Tasa, aseveración que es consecuencia de un hecho notorio, que no requiere demostración alguna y que consiste en la compulsoriedad del uso de la Terminal de Ómnibus, por parte de las Empresas de Transporte Públicos de Pasajeros Terrestres, de modo directo e indirectamente, por parte de los pasajeros.

Establecida la diferenciación de rigor entre “Tasa” y “Servicio Público”, nos detenemos seguidamente en la expresión contenida en el considerando de la Ordenanza N° 390/98, que dice: “En consecuencia, los proyectos de mejoramiento en la Terminal de Ómnibus de Encarnación, PODRIAN NO LLEVARSE A CABO EN SU TOTALIDAD, tal como se había previsto en principio” (sic. subrayo). Esta expresión es denotativa de que los tributos sobre uso de DARSENAS Y EMBARQUE en realidad no constituyen realmente “TASA”, sino que encubren formalmente verdaderos IMPUESTOS, ya que la utilización “efectiva o potencial” del Servicio Público debe responder al principio de “preexistencia” del mismo Servicio público, el cual en doctrina y legislación, debe ser costeadado con Tasas. Lo enseña nuevamente Bernardo Riveiro de Moraes, en obra citada a página 530: “Así la Tasa es ilegítima cuando el servicio público no estuviere en efectivo funcionamiento, para posibilitar la utilización del mismo. No es debida frente a la “promesa” del servicio público o de “servicio público futuro”. Sin la existencia del servicio público actual, en efectivo funcionamiento, inexistirá causa jurídica para la cobranza de la “Tasa”... Desde que haya servicio público en forma efectiva, concreta, real, la exigencia constitucional estará atendida. Poco importará si tal servicio sea, efectiva o potencialmente utilizado por el contribuyente, en ambos casos la actividad estatal (el servicio público), estará efectivamente dirigida al contribuyente... Así, el Servicio público debe ser prestado por el Estado. En relación al contribuyente, tal servicio debe dar oportunidad de su utilización por parte del contribuyente. El contribuyente debe recibir el respectivo salario público o tener a su disposición para su utilización, si lo deseara” (sic).

Y afirmaré que tales Tasas encubren verdadero Impuesto, porque se cobra sumas de dinero a personas que en el futuro, posiblemente no lleguen a utilizar lo que sean en consecuencia de “los proyectos de mejoramiento en la Terminal de Omnibus de Encarnación (que) no podrían llevarse adelante en su totalidad, tal

como se había previsto en principio” (sic). En la Tasa la contraprestación es divisible, personalizada en quién tributa para disfrutar inmediatamente el beneficio representado por el Servicio público, ya puesto a su disposición en forma concreta. En cambio el Impuesto, el retorno (si así se puede llamar) de lo pagado es impersonal, no mensurable indivisible, porque con el producido de la recaudación respectiva se costean obras de bien público, que interesa a toda la República. En la Tasa el derecho es “uti singuli” y en el Impuesto, es “uti universi”.

De modo que, si la propia demandada, admite (a través de la mentada Ordenanza N° 390/98, ver considerando), que existen de por medio “Proyectos de mejoramiento”, es porque se está pretendiendo financiar, con lo recaudado con el ropaje de “Tasa”, obras futuras que por definición, implican imposibilidad material de utilizar un servicio “efectivo o potencial”, por parte del contribuyente.

Que ambos supuesto, sea tasa, sea impuesto (ya que no se trata de Precio Público, por causa de que la utilización de la Terminal es de carácter compulsoria), implican que estamos se presencia de obligaciones “Ex Lege”; esto es, subordinados al Principio Constitucional de Legalidad en la Tributación, por disposición de los artículos 44, 45, 179 de la Carta Magna, considerando materia privativa de la Ley de la Nación toda hipótesis relativa a la creación de tributos (sean tasas, impuestos o contribuciones), así como la determinación de la “materia imponible, los sujetos obligados y el carácter del sistema tributario” (art. 179). Para el establecimiento de tributos, es requisito indispensable insoslayable la intervención parlamentaria nacional, por disposición constitucional contenida en el art. 202 inc. 4 que dice: “Son deberes y atribuciones del Congreso:... 4) Legislar sobre materia Tributaria (La expresión “Tributaria” comprende los tres tipos de gravamen ya mencionados), intervención de la representación popular que tiene su origen en la carta magna de Juan Sin Tierra (1215), en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), y en el propio Estado de Derecho, dado que la carga fiscal mencionada no es ora cosa que la autotributación o autolimitación de los derechos de propiedad en beneficio del Estado.

Y como las leyes de tributación municipal citadas, no contemplan expresamente tales gravámenes, el municipio demandado carece de competencia jurídico-funcional para llenar los vacíos legales eventuales, por aquello que enseña Aliomar Baleeiro: “La competencia no es res nullius del cual otro órgano apropiarse por causa de la inercia del titular respectivo (en este último caso, el Parlamento Nacional).

Que, respecto de la “subrogación”, también denominada por la demandada como “Agente de Retención” (ver ambos términos son directamente contradictorios, por cuanto en el primero supone que una persona se coloca en el

lugar de otro sea como acreedor, sea como deudor, por efecto de la sustitución respectiva. Es una institución jurídica del Derecho Civil, exclusivamente. En cambio, el Agente de Retención es institución del Derecho Tributario, propiamente bajo el nombre general de "Responsable Tributario" (ver Derecho Tributario, prof. Dr. Carlos A. Mersán). La subrogación emerge del contrato del Derecho Privado y en cambio, el Responsable Tributario es impuesta por la Ley de la Nación, porque toda carga pública, debe también responder al Principio de Legalidad.

Que, en consecuencia, mi voto es por la revocatoria de la Ordenanza Municipal N° 390/98, con imposición de costas en el orden causado, por tratarse de un caso de interpretación legal y además, por ser caso atípico.

A su turno, los doctores Vicente José Cárdenas Ibarrola y Alberto Grassi Fernández, manifiestan que se adhieren al voto del doctor Sindulfo Blanco, por sus mismo fundamentos.

Por el mérito que ofrece el Acuerdo y Sentencia y sus fundamentos, el Tribunal de Cuentas, primera Sala resuelve: Hacer lugar, a la presente demanda contencioso-administrativa, deducida en el expediente caratulado: "Acumulación Rápido Yguazú S.A. y Asociación de Empresas de Transporte de Pasajeros del Ser contra Ordenanza N° 390, de fecha 23 de marzo de 1998 y la Resolución N° 379, de fecha 6 de abril de 1998, de la Municipalidad de Encarnación, con los alcances previstos en el exordio de la presente Resolución. Imponer las costas, en el orden causado.

Sindulfo Blanco; Vicente José Cárdenas I., Alberto S. Grassi. (Sec. Miguel A. Colmán A.).

3. C.S.J., Sala Constitucional, Asunción, junio 18-2001. Britez González, Niño y otros (Ac. Y Sent. N° 321). Asunción, 18 de junio de 2001.

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad promovida?

A la cuestión planteada, el doctor Lezcano Claude, dijo: 1- El abogado Adolfo Ferreiro y la abogada Alejandra Rodríguez, en representación de los señores Niño Alcidez Britez González, Alberto Adrián Melero, Arístides Samuel Mongelós Salazar, Vicente Días Samudio, Francisco Solano Recalde Britos, Fidel Fernández Escobar, Luis Alejandro Gómez Ríos, y Patricia Duarte Vda. De Olmedo, promueven Acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1º, ítem 25.1 d) de la Ordenanza N° 4/96 de la Municipalidad de Capiatá.

Dicha disposición establece lo siguiente: "...los propietarios o distribuidores de agua potable, abonarán una tasa por inspección de instalaciones, de G. 2.500 por cada usuario en forma semestral".

2- En la ordenanza estudiada se observan deficiencias de técnica Legislativa, por lo que, dejando de lado las que afectan a esta parte de la misma, la disposición transcrita en el párrafo precedente, debe ser considerada como una norma independiente.

Analizando la cuestión dentro de estos parámetros, debemos puntualizar lo siguiente: a) nos encontramos ante una norma dictada por un órgano de carácter municipal, b) en virtud de la misma se crea una tasa, es decir, un tributo, c) se trata de una tasa por inspección de instalaciones, y d) dicha tasa (o tributo) afecta a los propietarios o distribuidores de agua potable del Municipio de Capiatá.

3- El Art. 44 C.N. reza así: "Nadie estará obligado al pago de tributos... que no hayan sido establecidos por la ley..."

El Art. 170 C.N. establece: "todo tributo, cualquiera sea su naturaleza o denominación, será establecido exclusivamente por la ley..."

Es también privativo de la ley determinar la materia imponible, los sujetos obligados y el carácter del sistema tributario".

El Art. 202, inc. 4, C.N. dispone: "Son deberes y atribuciones del Congreso: ...4) legislar sobre materia tributaria..."

El Art. 168, inc. 5, C.N., prescribe lo siguiente: "Serán atribuciones de las Municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley... 5) la regulación del monto de las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, no pudiendo sobrepasar el costo de los mismos.

A la luz de los preceptos constitucionales transcritos precedentemente, podemos formular las siguientes afirmaciones:

Un tributo, en este caso una tasa, no puede ser creado por un órgano de carácter municipal, como lo es la Junta Municipal de Capiatá. Debe ser establecido por ley, entendido este vocablo no en sentido amplio o lato, sino en sentido restringido, es decir, como ley dictada por el Congreso, según se desprende del Art. 202, inc. 4, C.N.

Las leyes respectivas (Ley N° 620/76 y Ley N° 135/91), nada establecen sobre el punto.

La Constitución sólo autoriza "la regulación del monto de las tasas", con arreglo a la ley, por parte del órgano municipal pertinente. La ordenanza N° 4/96, si bien dice que reglamenta la Ley N° 620/76 en el punto que tratamos se ha excedido. En efecto, la citada ley no prevé una tasa por inspección de instalaciones de proveedores de agua potable, cuyo monto deba ser regulado. En el caso que nos ocupa,

por medio de una Ordenanza municipal, se ha creado una tasa y se ha fijado su monto.

Como se puede apreciar, la norma cuestionada viola las disposiciones constitucionales mencionadas más arriba, por lo que corresponde declarar la inconstitucionalidad y consiguiente inaplicabilidad del Art. 1º, ítem 25.1 d) de la Ordenanza N° 4/96 de la Municipalidad de Capiatá, en relación con los accionantes. Las costas deben ser soportadas por la parte vencida. Es mi voto.

A su turno, los doctores Fernández Gadea y Sapena Brugada, manifiestan que se adhieren al voto del Ministro preopinante, doctor Lezcano Claude, por los mismos fundamentos.

Por los méritos del Acuerdo que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resuelve: Hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad planteada en autos, y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1º, ítem 25.1, d), de la Ordenanza N° 4/96 de la Municipalidad de Capiatá por inconstitucional, en relación con los accionantes. Imponer las costas, a la parte vencida.

Luis Lezcano Claude, Raúl Sapena Brugada, Carlos Fernández Gadea. Secretario, Héctor Fabián Escobar Díaz.

SECCIÓN TERCERA DE LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Art. 129. Cuando la realización de una obra pública municipal beneficie a los propietarios de inmuebles y contribuyan a aumentar el valor de dichos inmuebles, dará lugar a una contribución especial, excluyéndose las obras pagadas a prorrata por los propietarios.

Concordancia: Artículos 151 al 153 de la Ley 881/87 “Que Establece el Régimen Tributario y de otros recursos para la Municipalidad de Asunción”. Artículos 112 al 117 de la Ley N° 620/76 “Que Establece el Régimen Tributario para las Municipalidades de 1ª, 2ª, y 3ª Categorías”.

La contribución especial es el “*tributo cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes a causa de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de algún servicio público*”. Definición que nos concede **Luis Ribó Durán y Joaquín Fernández F.** en su obra antes mencionada.

Agregan seguidamente los autores: *“En consecuencia, se trata de una carga tributaria impuesta a unas personas determinadas en razón del beneficio o ventaja que para ellas o sus bienes se deriva de la actuación administrativa dirigida a satisfacer una necesidad colectiva que, además, repercute favorable y singularmente en favor de los obligados a pagar la contribución especial”*.

Como ejemplo de lo anterior, mencionan la construcción de una carretera, subrayando finalmente, que *“la contribución especial es una voluntad de la ley y su aplicación es ejecutada por la “Hacienda local, siendo por ende, un tributo local”*.

Manuel Peña Villamil, en su obra **Derecho Tributario, Tomo II**, transcribe el artículo 17 del MCTAL: *“La contribución de mejora es la instituida para costear la obra pública que produce una valoración inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento del valor del inmueble beneficiado”*. Se desprende de esto lo siguiente: a) está destinado a solventar la obra pública; b) afecta directa y proporcionalmente al propietario del inmueble; c) posee un límite superior que es el valor de la obra; d) tiene un límite inferior o individual que es el incremento del valor de la propiedad afectada”.

De acuerdo a la doctrina, el artículo analizado engloba los requisitos de lo normado. Ellos son: a) beneficio al propietario; b) aumento del valor del inmueble.

Es un punto muy delicado en el mundo que hoy vivimos. El avance “desmedido” de la modernidad, demanda a los municipios contar con los medios o recursos necesarios para entrar a “competir” en este mundo global. Mantener las prestaciones básicas (camino, electricidad, agua potable, teléfonos) en perfectas condiciones y en permanente funcionamiento, obliga a la administración local adoptar decisiones en beneficio de la comunidad afectando el interés individual.

La obligación del contribuyente es honrar su obligación tributaria independientemente del destino final que diera la autoridad administrativa a ella. Sosteniendo el ilegal fundamento de la “no retribución del impuesto o la tasa a la ciudadanía”, el conciudadano prefiere seguir manteniendo el status quo, evitando de esta manera el crecimiento sostenido de su ciudad.

Art. 130. Si el beneficio fuese directo, como en el caso de los propietarios colindantes, la contribución a cargo de los beneficiarios será, por una sola vez, la suma equivalente al veinte (20%) por ciento del incremento que adquieren por tal motivo los inmuebles.

Concordancias: Artículos 129, 130, 132 de esta Ley.

El “propietario colindante” es el vecino. Es la vivienda que está pegada a otra. La lengua española lo define como “*campos o edificios contiguos entre sí. Lindar entre si dos o más fincas*”.

El propietario del inmueble beneficiado por la obra debe abonar el 20% del incremento que recibió su propiedad **no del valor de la propiedad en sí**. O sea, si el terreno, sin construcción alguna, antes de la obra pública realizada poseía un valor de Gs. 60 millones. Al finalizar ella, la propiedad tuvo un incremento de Gs. 20 millones, siendo su valor actual Gs. 80 millones. De acuerdo a este artículo, el propietario deberá abonar el 20% de los 20 millones de guaraníes, o sea, 4 millones de guaraníes.

Art. 131. Si el beneficio fuese indirecto a juicio de la Municipalidad, la contribución de los beneficiarios no será superior al diez (10%) por ciento del mayor valor que adquieren los inmuebles.

Concordancia: Artículos 130, 132 de esta Ley.

Art. 132. Para establecer la base imponible de la contribución, se tendrá en cuenta el valor fiscal de los predios de iniciada la obra, y el valor fiscal fijando una vez concluida.

Concordancia: Artículos 129, 130, 131 y 132 de esta Ley.

El valor fiscal es el punto débil de la recaudación del impuesto inmobiliario y de todo aquel que está relacionado directamente a él.

El artículo es claro y no se presta a interpretación alguna. La percepción de la contribución especial está basada en la valoración fiscal del inmueble, el cual está basado en criterios populista y en perjuicio directo del municipio, quién ve mermada su capacidad financiera lo que imposibilita su cumplimiento con la ciudadanía con relación a las mejoras de la ciudad (recolección de basura, limpieza, obras comunales y públicas).

En contrapartida a lo mencionado, el valor del mercado beneficia directamente al propietario del inmueble. El precio del mercado supera en creces al regido por el Estado, pagando el propietario, sumas insignificantes en conceptos de tasas e impuestos, pero exigiendo servicios de primera calidad su municipio.

Art. 133. Las calles, caminos y puentes abiertos y construidos en los dominios particulares, por sus respectivos dueños, con el objeto de valorizarlos y venderlos, se transferirán gratuitamente a la Municipalidad.

Las obras mencionadas, se harán previo permiso municipal y de acuerdo con las Ordenanzas.

Concordancias: Artículos 39 (k), 67 de esta Ley.

Art. 134. En los casos de loteamiento de inmuebles mayores de dos (2) hectáreas de superficie, los propietarios están obligados a transferir a la Municipalidad, sin indemnización, para plazas, parques y otros servicios municipales, una superficie del inmueble equivalente al cinco (5%) por ciento del área total. Los gastos que demanden la transferencia del dominio serán por cuenta del fraccionador.

Concordancias: Artículos 105, 106 y 133 de esta Ley. Ley N° 1909/02 “De Loteamientos”.

Por la presente regla se establece el procedimiento administrativo por el cual el municipio accede a bienes de dominio público.

Art. 135. Además de lo establecido en el artículo anterior, en todo loteamiento mayor de tres (3) has., el propietario deberá ceder gratuitamente a la Municipalidad una superficie igual al dos (2%) por ciento del área fraccionada, la que pasará al dominio público municipal.

Concordancias: Artículos 105, 106, 133, 134 de esta Ley. Ley N° 1909/02 “De Loteamientos”.

Art. 136. La pavimentación de calles y avenidas será pagada íntegramente por los dueños de propiedades de cada acera, por mitades: la parte que corresponde a las bocacalles se prorrata entre dichos dueños, de acuerdo a la medida del frente de los inmuebles. Se exceptúan de estas disposiciones los tramos utilizados como rutas nacionales.

También podrá ser costeadada la pavimentación mediante recursos establecidos por una Ley especial.

Las primeras obras de esta naturaleza se hacían en forma impositiva por parte del municipio con relajación al vecino. La Institución concedía el permiso de obra a una empresa determinada y que terminada la obra, se presentaba ante el frentista y exigía el pago al contado o fraccionada de la obra hecha.

A partir del año 1992, las Comisiones Vecinales adquirieron suma importancia en la vida municipal. Son los ojos y la voz de los vecinos. Constituyen el pulmón de la vecindad. A través de ellas, se realizan y se controlan las obras comunales de su jurisdicción.

Utilizando la potestad legal del último párrafo de este artículo, algunos municipios, como el de Asunción, han determinado sustraer de la recaudación proveniente del impuesto inmobiliario, un porcentaje que será destinado a obras públicas provenientes de proyectos presentados por las comisiones vecinales. No

se otorga el total de la obra, sino que se ayuda a los vecinos, quienes aportan una parte de ella.

Art. 137. La duración del pavimento queda fijada como sigue:

- a) tipo empedrado: quince años.
- b) asfáltico: quince años.
- c) cemento y adoquines de cemento: veinte años, y
- d) adoquines de granito: Veinticinco años.

Cumplido este término, las Municipalidades podrán construir o hacer nuevo pavimento por cuenta de los propietarios, previa resolución de la Junta Municipal en base a un informe técnico de la necesidad de renovarlos, y descontándose el importe de los materiales utilizables existentes.

Concordancia: Artículo 138 de esta Ley.

No es una obligación del municipio llevar a cabo una nueva pavimentación al final del tiempo que se establece en estos incisos.

Como bien lo dice el párrafo siguiente, es una acción alternativa que debe contar previamente de un informe técnico proveniente de una departamento de obra o, en caso de no existir esta dependencia, de un especialista y finalmente el sí de la Junta Municipal.

Art. 138. La conservación de pavimentos por desperfectos provenientes de la acción natural del tiempo y del tránsito de vehículo, será efectuada por la Municipalidad, y el costo de ella será cubierto con la contribución especial establecida para el efecto, a cargo de los propietarios de inmuebles y de autovehículos de transporte de carga según su tonelaje.

Concordancia: Artículo 137 de esta Ley.

Cualquiera sea el tipo de pavimentación con que cuenta un barrio o una ciudad, genera el pago de la “contribución especial”, que lo explicara anteriormente. Esta recaudación está destinada al pago del arreglo de la pavimentación existente.

La última parte del artículo otorga a la autoridad administrativa percibir “peaje” a aquellos transportes de carga. El costo del mismo dependerá el peso del camión. Esto es lógico atendiendo al hecho de generalmente la construcción de empedrado, asfaltado o adoquinado responde a la cantidad, calidad y peso del transporte de la zona.

En la ciudad de Asunción como en varios sectores de las rutas nacionales somos testigos del arrugado de la pavimentación, de los baches o de la desaparición de las banquetas. Estos hechos responden a muchos factores pero el principal es que, las obras, no están capacitadas para soportar el tráfico y el peso de los vehículos que transitan sobre ellos, descomponiéndolos y disminuyendo su vida útil.

Art. 139. La reposición o reparación del pavimento será costada directamente por el causante del daño, ocasionado voluntaria o involuntariamente.

Art. 140. A petición del propietario del inmueble, el Intendente Municipal fraccionará el pago del costo de la pavimentación en veinticuatro mensualidades como mínimo, en cuyo caso los saldos de las obligaciones devengarán el interés bancario establecido por el Banco Central del Paraguay.

Concordancia: Artículo 141 de esta Ley.

La obra realizada puede ser pagada de dos formas. Al contado o fraccionada. Para que esta se diera, es necesario la petición del afectado al municipio, quién no puede negarse al mismo. El interés que devenga esta forma de pago es el establecido por el Banco Central del Paraguay, entidad a la cual se le debe consultar dicho porcentaje.

Art. 141. Si los deudores optaren por el pago fraccionado, una vez que los mismos hayan firmado los documentos pertinentes, la empresa constructora canjeará el "Certificado de Obras de Pavimentación" correspondiente, expedido por la Municipalidad, por los documentos referentes al pago fraccionado.

Concordancia: Artículo 140 de esta Ley.

El fraccionamiento se realiza en la institución municipal, quién posteriormente comunica al constructor de dicha operación y se procede al intercambio de los documentos (pagarés) por el certificado de obra del contribuyente respectivo. Los pagarés sustituyen al certificado de obra.

CAPITULO III DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Art. 142. Son ingresos no tributarios los especificados en el artículo 121.

CAPITULO IV DE LOS EMPRÉSTITOS

Art. 143. Las Municipalidades podrán contratar empréstitos, para la realización de obras y servicios cuando el costo de los mismos requiera recurso extraordinario.

Art. 144. Los fondos provenientes de los empréstitos, podrán ser destinados igualmente a la adquisición de bienes de capital, constitución de empresas municipales, estudios de factibilidad y otras inversiones programadas.

El empréstito es *“un contrato en virtud del cual un particular, una empresa o una colectividad obtienen la disposición de una cierta suma de dinero y se comprometen en contrapartida, a entregar un interés (eventualmente anticipado) al prestamista y (salvo el caso de empréstitos perpetuos) a reembolsar esta suma al vencimiento o a los vencimientos convenidos”*, al decir del **Diccionario de Ciencias Económicas” dirigido por Jean Romeul, editorial Labor S.A., Barcelona, 1966.**

A región siguiente, la obra subraya: *“a) Los empréstitos pueden ser privados o públicos. El servicio de los primeros, concedidos a particulares o a empresas, plantea a los prestatarios problemas de solvencia y de rentabilidad... Sin embargo, la deuda pública plantea un problema de reparto social, que puede llegar a ser agudo si la carga financiera aumenta más rápidamente que la renta nacional; b) los empréstitos pueden ser interiores o exteriores; c) los empréstitos pueden, alternatively, estar consagrados a fines de consumo o a fines de inversión. Los empréstitos públicos de consumo son los contratados por los Estados o colectividades públicas, a fin de cubrir una parte de sus gastos administrativos normales y, sobre todo, militares. Los empréstitos consagrados a la construcción de casas se clasifican comúnmente entre los empréstitos de consumo. e) se distinguen los empréstitos (o créditos) a corto plazo, de duración digamos, inferior a un año, que sirven esencialmente para alimentar las hacienda públicas y privadas, de los empréstitos a largo plazo, cuya amortización se extiende sobre un cierto número de años y cuyo producto sirga principalmente para adquirir inmuebles y equipamientos duraderos”.*

Dino Jarach, en su obra mencionada anteriormente dice que el empréstito es la deuda pública

Menciona además: *“La deuda pública puede nacer de un contrato de mutuo de derecho privado como ocurrió casi siempre hasta la revolución francesa; pero es característico de esta forma de financiación de los gastos públicos, un contrato de empréstito según las condiciones fijadas por el Estado en la oferta al público de un contrato de adhesión, con base en una ley sancionada por el Parlamento. A diferencia de la deuda privada, la deuda del Estado puede no implicar la obligación de devolver el capital prestado. El Estado, en la deuda denominada “perpetua”, asume solamente la obligación de pagar un interés o renta a perpetuidad, con apoyo en la relación de matemática financiera entre el capital y renta perpetua”.*

Con relación a la fecha de vencimiento de la deuda dice: “No es así para la deuda pública, la que puede no tener la obligación de devolver el capital. Según la doctrina unánime, ello es posible solamente para el Estado –o eventualmente para las entidades públicas descentralizadas con facultades constitucionales y legales de emitir títulos de deuda pública- en fuerza de su carácter perenne y por su solvencia fundada no sobre su patrimonio, sino sobre su poder de imperio que los habilita para imponer tributos sobre los habitantes y en función de la capacidad contributiva de la población.

Es muy frecuente que el Estado en la misma ley que aprueba la emisión de títulos de empréstitos, dicte las normas sobre la creación y recaudación de los impuestos destinados a cubrir los gastos que demanden los servicios de la deuda pública.

Está claro que la creación de un empréstito, a diferencia de la deuda privada, implica la creación de un recurso, tributario o no, para atender al servicio de la deuda pública. Los intereses y las amortizaciones del empréstito constituyen nuevas transferencias, desde el punto de vista de los gastos públicos; y, desde el punto de vista de los recursos, el mecanismo del funcionamiento o del cumplimiento del servicio, exige la existencia de recursos periódicos suficientes para cubrir dichas erogaciones, principalmente impuestos nuevos, en el sentido cuantitativo, a durar hasta la atención del último servicio del interés y de amortización”.

CAPITULO V DE LAS MULTAS

Art. 145. El incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, de las Ordenanzas y Resoluciones dará lugar a la imposición de las multas previstas en ellas.

La multa es la pena pecuniaria que se origina por el incumplimiento de la presente Ley y de cualquiera de las disposiciones legales municipales. Su valor o cantidad será fijada en la ordenanza respectiva.

CAPITULO VI DEL COBRO DE LAS DEUDAS POR VÍA JUDICIAL

Art. 146. Las deudas por impuestos, tasas y contribuciones municipales que no hayan sido pagadas en los plazos establecidos en las Leyes y Ordenanzas, y una vez declaradas en mora, serán exigibles judicialmente por la vía de la ejecución de sentencia, previa notificación al deudor.

Concordancia: Artículos 147, 235 y 245 de esta Ley. Artículos 519 al 531 del C.P.C.

Las obligaciones tributarias municipales son anuales, independientemente que ellas sean abonadas semestralmente o por resolución de la Intendencia, pueda ser fraccionada hasta en doce meses. Su morosidad se perfecciona a partir del siguiente del vencimiento de la obligación. **Su exigibilidad** comienza a regir desde el 1º de enero siguiente del ejercicio fenecido.

El proceso administrativo es largo y tedioso como consecuencia de lo dicho en el párrafo anterior. El contribuyente debe ser notificado posiblemente entre dos a tres veces antes de reclamo judicial. Se presenta el caso, como consecuencia de la acción administrativa, del fraccionamiento de la deuda en cuotas iguales al tiempo que falta para el fenecimiento del ejercicio. Esto es un acto administrativo comercial y se procede de acuerdo a las reglas del Derecho comercial.

Una vez improductiva el reclamo interno, el Intendente municipal emite el certificado de deuda, el cual constituye un instrumento ejecutivo con el cual se inicia el proceso judicial respectivo.

El certificado de deuda debe contener en forma detallada los tributos en mora, sus años y sus montos. Además de la firma del Intendente y del Secretario de la municipalidad. Sin estos, el certificado es nulo.

Debo de recordar que por la naturaleza de dichos documentos, instrumentos públicos, hacen plena fe ante las partes y ante terceros.

Jurisprudencia

*TdeApel Civ. Y Com., Asunción, sala 3, 2003/07/07, **Municipalidad de Ñemby c. Empresa de Transporte San Miguel S.R.L., Línea 2 (Ac. Y Sent. Nº 55). Asunción, 7 de julio del 2003.** ¿Es nula la sentencia apelada? En su caso, ¿se dictó conforme a derecho?*

A la primera cuestión planteada, la doctora María Mercedes Buonghermini P. dijo: Los agravios expresados por la recurrente pueden ser tratados juntamente con el recurso de apelación también interpuesto. Por consiguiente, y al no advertirse vicios o defectos que autoricen a declarar la nulidad de las resoluciones recurridas de oficio, el recurso de nulidad debe ser desestimado.

A sus turnos los doctores Martínez Prieto y Torres Kirmser, manifestaron que votan en idéntico sentido.

A la segunda cuestión planteada, la doctora María Mercedes Buonghermini P. prosiguió diciendo: Por la sentencia apelada Nº 39 de fecha 19 de febrero del 2002 el a-quo resolvió: “Rechazar, con costas la excepción de inhabilidad de título

y la de pago, opuesta por el demandado, por improcedente. Llevar adelante la ejecución promovida por la Municipalidad de Ñemby contra la empresa de transporte "San Miguel" S.R.L., Línea 2, hasta que el acreedor se haga íntegro pago del capital reclamado, costos y costas del juicio. Anotar..."

De dicha sentencia recurre la parte demandada y presenta su escrito de expresión de agravios, que obra a fs. 67/73. Manifiesta al respecto que la sentencia recurrida no se halla ajustada a derecho, debido a que el inferior no habría considerado las disposiciones legales establecidas por los Arts. 146 y 147 de la Ley N° 1294, Orgánica Municipal, según los cuales se dispondría que la declaración en mora y la notificación al deudor serían requisitos para la exigibilidad en juicio de las deudas, y que la liquidación y el certificado de dudas expedido por la Municipalidad serían los títulos ejecutivos. Siendo que en autos no se habría dado cumplimiento ni a la declaración en mora, ni a la agregación de la liquidación, la deuda no sería ejecutable, ya que habría que hacer lugar a la excepción de inhabilidad de título. Agrega, además, que el a-quo tampoco habría considerado pospagos alegados por sumarte como fundamento para la excepción de pago parcial.

La contraria no contestó al traslado que le fuera corrido, por lo cual se le dio por decaído el derecho que tenía para tal fin por A.I. N° 45 de fecha 27 de febrero del 2003, dictado por este Tribunal.

En autos se discuten las excepciones de inhabilidad de título y pago parcial opuestas por la ejecutada en estos autos, contra la Municipalidad de Ñemby.

En primer término, debemos decir que la jurisprudencia ha sentado el criterio de que las excepciones de inhabilidad de título y pago son incompatibles entre sí. Ahora bien, estamos ante una situación sui generis, pues la excepción de inhabilidad se funda en la falta de identificación de la deuda, y la de pago se ha opuesto subsidiariamente, para el caso de que el Tribunal considere que la inhabilidad no es procedente y establezca qué crédito tributario ha de satisfacer el ejecutado.

En cuanto a la excepción de inhabilidad de título, la ejecutada alega que la falta de un acto declaratorio de constitución en mora, así como la notificación de la misma, sería un elemento indispensable para la ejecutabilidad del título. Agrega, además, que el título presentado sería inhábil debido a que no se adjuntó una liquidación con el mismo, lo cual haría imposible determinar las deudas reclamadas y sus montos. En cuanto a la necesidad de declaración de la mora y la notificación de las deudas, debemos señalar que tal exigencia hace referencia a la necesidad de interpelación al deudor para que sean exigibles por la vía ejecutiva las deudas contraídas con el ente municipal. La constitución en mora en sí no requiere normalmente de declaración especial alguna, ya que la misma se

produce por haber transcurrido el plazo establecido para cumplir una obligación sin haberlo hecho, o en los casos en los cuales no se haya establecido plazo alguno, la mora seguirá la regla de las obligaciones a la vista –Art. 424 del Código Civil-. Ahora bien, por imperio del Art. 146 de la Ley Orgánica Municipal, se requiere la “declaración” en mora, dicha expresión sólo puede interponerse como exigencia de constitución en mora. Vale decir, a los tributos municipales no será aplicable el Art. 424 del Cód. Civil –mora automática- aún cuando tenga plazo de vencimiento, requiriéndose siempre la interpelación del deudor o reclamo de pago. Del estudio de las constancias de autos surge que la Municipalidad de Ñemby ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el Art. 146, en cuanto a la interpelación de pago, ya que a fs. 6 obra una copia de la notificación realizada a la hoy ejecutada de la mora en que ha incurrido y que vale como reclamo de pago. Este agravio es, pues, improcedente. Sin embargo, es necesario destacar que no se ha adjuntado a estos autos una liquidación que detalle en concepto de qué tributos, de qué naturaleza y respecto de qué períodos tributarios es debida la suma reclamada, la cual ha sido certificada en forma global e indiscriminada. Ello introduce un elemento de imprecisión y afecta al requisito de liquidez de las deudas exigibles por la vía ejecutiva. En verdad, por la vaguedad del certificado presentado, el ejecutado no podría individualizar su cuál es la obligación u obligaciones cuyo cumplimiento se le requiere, cuando por un mismo instrumento ser reclaman varios conceptos. Esta situación de indeterminación de la deuda tendrá consecuencias negativas para el deudor, en el sentido de que el mismo no estará en posición de conocer si las deudas son o no exigibles, y si aún subsisten como tales o se han extinguido por laguna de las causas admitidas por el derecho, privándole de ejercer sus defensas. Además, es preciso agregar que el Art. 147 de la Ley Orgánica Municipal establece que procederá el cobro por la vía ejecutiva con la presentación del certificado y de la liquidación. Tal articulado no indica otros requisitos formales del certificado que la firma del Intendente y del Secretario municipal. No obstante, la exigencia de la liquidación adjunta conlleva la necesidad de identificar las deudas tributarias, exigencia que precisamente, se justifica por las razones ya arriba apuntadas. En elevada síntesis, el certificado agregado a fs. 7 no satisface los requisitos exigidos por los Arts. 439 y 450 del Cod. Proc. Civil, concordantes con los art. 146 y 147 de la Ley Orgánica Municipal. Por lo expuesto, corresponde haber lugar a la excepción de inhabilidad de título opuesta por la ejecutada. Considerando la forma en que fue resuelta la inhabilidad no es necesario el estudio de la excepción de falta de pago. La resolución apelada debe ser revocada.

A su turno, los doctores Martínez Prieto y Torres Kirmser manifestaron que votaban en igual sentido.

Art. 147. La liquidación y el certificado suscripto por el Intendente y el Secretario Municipal, serán suficientes títulos ejecutivos para promover la demanda.

Concordancia: Artículos 146, 235 y 245 de esta Ley. Artículo 375 del C.C.

Al establecer por ley la naturaleza de documento ejecutivo del certificado de obra o el instrumento obligacional emitido por el municipio, porque dichos documentos son considerados instrumentos públicos al tenor del Código Civil.

Al poseer la naturaleza de instrumento público, hacen plena fe ante las partes y ante terceros, siendo innecesario su reconocimiento por parte de los mismos.

TITULO QUINTO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

Art. 148. La administración financiera Municipal en cuanto a los egresos necesarios para el desenvolvimiento administrativo y para la ejecución de las obras y servicios, se ajustará a las normas técnicas de esta Ley en lo relativo a presupuesto, Tesorería y Contabilidad.

CAPITULO II DEL PRESUPUESTO SECCIÓN PRIMERA DE LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

Art. 149. La elaboración del Presupuesto General se ajustará a las disposiciones de esta Ley y de la Ley del Presupuesto General de la Nación, y reflejará los objetivos y metas fijados en los planes de desarrollo comunal y contendrá la estimación de los ingresos y la determinación de los gastos.

Se indicarán en él las funciones, programas, sub-programas y proyectos que se ejecutarán durante el ejercicio fiscal.

Art. 150. Las asignaciones de sueldos y salarios del personal municipal serán establecidas de acuerdo a las pautas y niveles que sobre la materia rigen para la Administración Central.

Concordancia: Artículo 152 de esta Ley.

Art. 151. En la elaboración del Presupuesto anual la previsión de los gastos no podrá exceder la suma establecida como estimación de ingresos.

De acuerdo a esta regla, estamos presente ante un denominado presupuesto cero. O sea, será gastado de acuerdo a lo ingresado. No podría hacerse proyecciones a futuro.

Art. 152. Las Municipalidades no podrán destinar para el pago de los sueldos y salarios del personal administrativo más del veinticinco (25%) por ciento de sus ingresos corrientes.

El sueldo del Intendente no excederá del seis (6%) por ciento de los ingresos corrientes del año, y su monto no podrá ser superior a la remuneración del Contralor Financiero de la Nación.

Queda exceptuado de esta disposición el Intendente de la Municipalidad de Asunción, cuya asignación no será superior a la de Ministro del Poder Ejecutivo.

Concordancias: Artículos 150 de esta Ley.

Atendiendo a la antigüedad de esta Ley, podemos decir que el artículo está desfasado. El crecimiento desmedido que han sufrido Asunción como las capitales departamentales por la emigración de los paraguayos del interior, en buscar de un mejor vivir, ha hecho que el porcentaje establecido en este artículo sea escaso.

Como consecuencia de dicho crecimiento, los habitantes se han vuelto más exigentes con sus gobiernos locales. La limpieza de la ciudad y de los espacios públicos como el buen estado de los caminos son demandas constantes que no aceptan demora alguna.

Para que esto sea una realidad, los municipios deben contar con la capacidad económica y personal suficientes

Art. 153. El presupuesto regirá desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

La confección del proyecto de ordenanza del presupuesto general responde a los delineamientos establecidos en la **Ley N° 1535/92 “De Administración Financiera del Estado”** y a su **Decreto Reglamentario N° 1827/00**, de acuerdo al artículo 3º, inciso c de dicha Ley.

El presupuesto es el *instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales. Constituyen la expresión financiera del plan de trabajo anual de los organismos y entidades del Estado* (art. 5 de la Ley 1535/92).

El clasificador presupuestario de ingresos, gastos y financiamiento es un *instrumento metodológico que permite la uniformidad, el ordenamiento y la interrelación de la información sobre los organismos y entidades del Estado, relativa a sus finalidades y funciones, así como los ingresos y gastos, que serán previstos en el Presupuesto General de la Nación... Al aprobarse la Ley del Presupuesto General de la Nación también se aprobará como anexo el clasificador presupuestario* (art. 11).

El P.G.N. contendrá la siguiente información básica: a) presupuesto de ingresos, corrientes y de capital...; b) presupuesto de gastos, corrientes y de capital...; c) presupuesto de financiamiento...; d) anexo de personal... (art. 12)

Los anteproyectos y proyectos de presupuesto de los organismos y entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación serán compatibles con los planes operativos institucionales, conforme a los siguientes criterios: *b) los organismos y entidades citados en el Artículo 3º, incisos b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k) de la presente ley elaborarán sus proyectos y anteproyectos de presupuesto teniendo en cuenta la estimación de los ingresos previstos en sus respectivas cartas orgánicas y leyes especiales, así como el monto de las transferencias provenientes del Tesoro Público y las interinstitucionales, que les será determinado y comunicado por el Poder Ejecutivo* (art. 15).

El ejercicio financiero o ejercicio fiscal se iniciará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año (art. 19, primera parte).

Estos son algunos de los artículos de la Ley Nº 1535/92 a las cuales se debe remitir la elaboración del presupuesto municipal. De acuerdo a esto, la autonomía y la autarquía municipal, principios constitucionales, no están vigentes.

SECCIÓN SEGUNDA DE LA SANCIÓN Y PROMULGACIÓN DEL PRESUPUESTO

Art. 154. El Intendente Municipal elevará el proyecto del Presupuesto a la Junta Municipal para su consideración y sanción, a más tardar el 20 de Octubre de cada año.

Concordancia: Artículo 62 (c) de esta Ley.

El plazo es improrrogable. Si el mismo no se cumple, queda automáticamente aprobado el presupuesto que está vigente para el ejercicio venidero.

Art. 155. La Junta Municipal dará prioridad al estudio del Proyecto, analizando si en su elaboración se han observado las normas correspondientes, y deberá sancionarlo a más tardar el 20 de noviembre de cada año.

Concordancia: Artículos 33 (a y b), 34, 38 (a), 149 y 156 de esta Ley.

El Legislativo tiene la obligación de tratar el tema dejando “de lado”, los demás proyectos que hasta esa fecha eran considerados. Remitirán el proyecto a las Comisiones de: Hacienda y Presupuesto y de Legislación, quienes podrán fusionarse para este caso. Estas comenzarán analizando si el proyecto responde a los parámetros exigidos en la Sección anterior. Para un conocimiento certero de lo que estudian, los concejales pueden llamar a audiencias a los representantes de las diferentes dependencias del Ejecutivo a fin de que ellos fundamenten sus pretensiones presupuestarias.

La obligación de sancionar la ordenanza presupuestaria consiste en aprobar, con modificación o no, o en tal caso, el rechazo, del proyecto remitiéndole, a más tardar el 20 de noviembre.

Art. 156. Sancionado la Ordenanza que apruebe el Presupuesto, la Junta la remitirá al Intendente en el plazo de tres (3) días, para su promulgación a más tardar el treinta (30) de noviembre.

Concordancia: Artículos 155 de esta Ley.

Se fijan dos plazos. El primero (3 días) es para la Junta, quién aprobado el proyecto, como lo expresara en el comentario del artículo anterior, debe enviarlo al Intendente dentro del tiempo señalado.

El segundo lapso, 10 días, es para el Intendente quién debe promulgar o vetar, total o parcialmente, la ordenanza. Independientemente a los plazos señalados, la ordenanza tributaria debe estar promulgada a más tardar el 30 de noviembre.

El procedimiento administrativo municipal es el mismo para la ordenanza tributaria como para cualquier otra. La diferencia entre ellas radica en los plazos.

La tributaria, para estudio, consideración y aprobación, es de 41 días. Estos son corridos incluyéndose los sábados y domingos. Para las otras comprende el periodo legislativo. Si dentro de dichos tiempos no fueran sancionadas dichos proyectos, los mismos tienen aprobación ficta.

El veto ejercido por el Intendente en cualquiera de los casos, debe ser fundamentado.

En la práctica se presenta el siguiente caso: La Junta remite a la Intendencia, la ordenanza sancionada el 30 de Noviembre. ¿Cuál es el efecto de este acto administrativo con relación al plazo instituido en este artículo?

El Lord al ejercer el derecho al veto, parcial o total, el mismo el 30 de Noviembre y remitiéndolo inmediatamente a la Junta para la consideración de él, conlleva indefectiblemente la suspensión del plazo para la sanción y promulgación de la ordenanza, fundada en el hecho de la existencia de pasos administrativos pendientes de resolución.

Art. 157. La Intendencia Municipal, dentro del plazo establecido en el artículo anterior, podrá objetar el presupuesto sancionado expresando a la Junta los fundamentos. Si la Junta se ratificare en su decisión con el voto de dos tercios (2/3) sobre la totalidad de sus miembros, el Intendente Municipal promulgará la Ordenanza respectiva.

Concordancias: Artículos 52 y 156 de esta Ley.

Me remito al comentario del artículo anterior como del concordante.

Art. 158. Promulgada la Ordenanza, la Intendencia Municipal la remitirá al Ministerio del Interior, conforme a lo dispuesto en el artículo 53º.

Concordancias: Artículos 53 de esta Ley.

CAPITULO III DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Art. 159. La Intendencia Municipal, a través de las reparticiones correspondientes, tendrá a su cargo la ejecución del presupuesto, de conformidad con las normas y procedimientos de que establecen en esta ley, sus Reglamentos, las Ordenanzas u Resoluciones, y en todo lo que no contrarie las disposiciones de la Ley del Presupuesto General de la Nación.

Concordancia: Artículo 58 de esta Ley.

Art. 160. El Intendente no podrá ordenar pagos que no estén previstos en el presupuesto.

Art. 161. Tampoco efectuará transferencia alguna de créditos parciales o totales de una partida a otro, sin la previa modificación del presupuesto por la Junta Municipal.

Concordancia: Artículos 160 y 162 de esta Ley.

Art. 162. Si hubiese excedentes en una o varias partidas, podrán ser utilizados previa autorización de la Junta Municipal, para cubrir las insuficiencias de otros rubros o en obras públicas.

Concordancia: Artículos 160 y 161 de esta Ley.

Tanto el presente artículo como el anterior obligan a la Intendencia a recurrir a la Junta Municipal para proceder a la modificación del presupuesto que está rigiendo.

Existiendo excedentes o faltantes en algún determinado rubro, la reasignación del dinero deberá contar indefectiblemente con la aprobación del Legislativo. El pedido de la Intendencia deberá estar fundamentado.

Es el procedimiento denominado reprogramación y el proceso es el mismo que rige para la aprobación del presupuesto.

Art. 163. El control de la ejecución presupuestaria de las Municipalidades será ejercido por la Junta Municipal respectiva.

Concordancia: Artículo 38 (b) de esta Ley.

Esta función lo ejerce la Junta en su carácter de contralor.

Art. 164. La Intendencia Municipal remitirá a la Junta Municipal la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria dentro de los tres primeros meses del año siguiente. Esta rendición comprenderá el balance de ingresos y egresos, el estado financiero, la comparación analítica del presupuesto general y de su ejecución y el inventario de bienes patrimoniales. La Junta considerará, dando su aprobación o rechazo en el plazo de treinta (30) días de recibida dicha comunicación. Transcurrido dicho plazo sin que la Junta se pronuncie, se la tendrá por aprobada.

Concordancias: Artículos 38 (b) y 62 (5) de esta Ley.

Es una imposición legal para el Intendente. Su cumplimiento es irrestricto. En los tres meses aludidos se computan sábados, domingos y feriados, si los hubiere. El límite es el 31 de marzo. La Junta procederá de la misma manera que lo regido para el estudio y consideración del presupuesto.

El plazo de 30 días es perentorio y comprende los días hábiles. Vencido el tiempo marcado, la rendición de cuenta remitida, tendrá aprobación ficta.

Art. 165. En caso de rechazo, la Junta devolverá la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria a la Intendencia, con las observaciones correspondientes.

La Intendencia considerará dichas observaciones y en el plazo de veinte (20) días enviará nuevamente dicha rendición a la Junta, la que aprobará o rechazará, en este último caso, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus miembros. Si fuere rechazada, la Junta elevará los antecedentes al Ministerio del Interior.

Concordancia: Artículo 30.

Se computan solamente los días hábiles. Dentro de dicho tiempo, la Intendencia responde a las objeciones presentadas por los concejales.

Los 30 días fijados en el artículo anterior, quedó suspendido y comienza a correr nuevamente, cuando el Plenario dá entrada a las respuestas emitidas por la Intendencia a las observaciones señaladas.

Con relación a los 2/3 señalados, responde al total de **concejales electos** y no a los concejales presentes cuando se trata el tema.

Art. 166. La Intendencia remitirá al Ministro del Interior, la resolución de la Junta que apruebe o rechace la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria, acompañada de documentos de gastos correspondientes, que será enviada a la Contraloría Financiera de la Nación, para su examen de acuerdo a las leyes respectivas.

Concordancia: Artículo 20.

TITULO SEXTO DEL PLANEAMIENTO FÍSICO Y URBANÍSTICO

CAPITULO I GENERALIDADES

Art. 167. Cada Municipalidad efectuará un planeamiento que comprenderá el desarrollo físico y urbanístico del Municipio.

Concordancias: Artículos 1, 3 y 4, 168 y 171 de esta Ley.

La Ley de creación de un municipio establece su territorio y la distribución interna de ella Este es el primer plano catastral del municipio.

A partir de dicha creación, toda modificación que se produjere dentro del distrito debe contar con la aprobación de las autoridades locales, entendiéndose por cambios: loteamientos, fraccionamientos, construcciones, obras civiles y

públicas a fin de mantener el registro catastral al día. No debe olvidarse que dicho registro constituye la base de datos para la percepción del impuesto inmobiliario, principal fuente de ingreso.

Art. 168. El planeamiento físico y urbanístico tendrá por finalidad el desarrollo armónico, urbano y rural, con miras al bienestar colectivo y con previsión de futuro.

Concordancias: Artículos 167 y 171 de esta Ley.

Por este artículo se establece el objetivo de dicho planeamiento físico. Se desea armonizar el crecimiento de la ciudad, de las zonas rurales. La organización de la ciudad, desde el punto de vista catastral, permite llevar a cabo mejor la función pública y social del municipio y al mismo tiempo, ahorrar en tiempo y dinero la prestación efectiva de los servicios.

Art. 169. Las Municipalidades dispondrán el levantamiento de una carta general del Municipio y un plano catastral de las propiedades urbanas.

Concordancias: Artículos 1, 3, 4 y 167 de esta Ley.

Art. 170. Los organismos de la Administración Central y las entidades descentralizadas coordinarán con las Municipalidades la realización de obras, a fin de armonizarlas con el planeamiento físico y urbanístico municipal.

Impone a las partes nombradas en este artículo, la obligación de trabajar conjunta y coordinadamente en beneficio del crecimiento urbanístico del municipio.

La apertura de una calle o su pavimentación demanda el acercamiento entre el gobierno local y la entidad estatal central a fin de evitar colisión de intereses es desmedro de la comunidad.

Somos testigos cotidianos que cuando la municipalidad repara una calle, funcionarios de la ERSAN proceden a levantar la reciente obra para reparar algún caño roto u otra caso, dejando el hueco o la hilera a medio cerrar.

Cuando se refiere a los loteamientos, se coordina con la ANDE la extensión de la red eléctrica.

CAPITULO II DEL PLANEAMIENTO FÍSICO MUNICIPAL

Art. 171. El planeamiento del desarrollo físico municipal, contendrá entre otros:

- a) la determinación de núcleos poblacionales y de estructura demográfica;

- b) el análisis de estructuras físicas fundamentales, como ser: morfología, geología y naturaleza de los suelos;
- c) el estudio de la infraestructura general que comprende los sistemas de comunicación y transporte, la red vial, los servicios de electricidad y los cursos de agua;
- d) el análisis de ocupación y utilización del suelo; y
- e) el estudio de la capacidad productiva del Municipio, de la implementación industrial y de las concentraciones residenciales urbanas y rurales.

Concordancias: Artículos 167 y 168 de esta Ley.

Art. 172. Los planes de desarrollo físico municipal, serán aprobados por la Junta Municipal.

Concordancias: Artículos 41 (a) de esta Ley.

CAPITULO III DE LA SUPERFICIE Y LIMITES DE LAS ZONAS URBANAS

Art. 173. Los límites de las zonas urbanas del Municipio serán determinados atendiendo a los factores topográficos, de distribución y densidad de la población, al grado de su desarrollo actual, de proyección futura, y al espacio físico necesario para el funcionamiento de los servicios básicos municipales.

Concordancias: Artículos 1, 3, 168 de esta Ley.

Art. 174. Las zonas urbanas podrán ser ampliadas cuando el grado de desarrollo urbano y densidad de la población así lo exigieren.

Art. 175. La delimitación y la ampliación de las zonas urbanas, serán determinadas por la Junta Municipal, mediante Ordenanzas, con la aprobación previa del Poder Ejecutivo.

Concordancia: Artículos 1, 41 (a) y 172 de esta Ley.

Art. 176. Cuando por la extensión de la zona urbana municipal, se afectaren tierras fiscales que se hallen a cargo del Instituto de Bienestar Rural, ellas serán transferidas a las Municipalidades por el valor vigente establecido por el Instituto de Bienestar Rural. Dicha transferencia será formalizada dentro del plazo de ciento ochenta (180) días por la Escribana Mayor de Gobierno.

CAPITULO IV DEL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO

Art. 177. El planeamiento del desarrollo urbano contendrá, entre otros:

1. Zonificación con determinación de áreas comerciales, industriales, de servicios y residenciales;
2. Determinación de las áreas y espacios verdes;
3. Indicación de las vías de comunicación, redes de circulación y lugares de estacionamiento de vehículos;
4. Estimación de la densidad de vivienda y de población y de la situación ocupacional; y
5. Estructura del fraccionamiento inmobiliario, régimen de loteamientos y reglamentación construcciones.

Concordancia: Artículos 64, 167 al 170 , 171 y 175 de esta Ley.

Art. 178. Los solares urbanos no deberán tener menos de doce (12) metros de frente ni una superficie menor de trescientos sesenta (360) metros cuadrados.

El área edificada de los solares no podrá exceder de los límites que fijen las Ordenanzas municipales según las zonas urbanas, pero en ningún caso pasarán del setenta y cinco (75%) de la superficie del terreno.

Concordancia: Artículo 9 de la Ley N° 1909/02 “De Loteamientos”.

Art. 179. Las avenidas deberán tener un ancho mínimo de treinta y dos (32) metros y el de las calles no será menor de dieciséis (16) metros.

Concordancia: Artículo 10 de la Ley N° 1909/02 “De Loteamientos”.

Es modificado por la Ley 1909/02 en lo concerniente a lo ancho de la avenida. Desde la vigencia de aquella ley, las avenidas tienen un ancho de 30 mts.

Art. 180. Los planes de desarrollo urbano serán aprobados por la Junta Municipal.

Concordancia: Artículo 41 (a) de esta Ley.

Art. 181. La Municipalidad de Asunción y las mencionadas en el artículo 26, inciso b), deberán poner en ejecución el planeamiento físico municipal y de desarrollo urbano.

Concordancia: Artículos 26 y 30 de esta Ley.

Es imperativo este artículo. Es obligatorio para el municipio de Asunción, como para las capitales departamentales y aquellas comprendidas en el Grupo Primero y Segundo contar con un catastro municipal.

Art. 182. Las Municipalidades que no pudieren atender directamente los compromisos emergentes de la elaboración de dichos planes, serán asistidas para su formulación y ejecución por los organismos gremiales nacionales correspondiente, y, en particular, por los de asistencia técnica y de fomento municipal.

CAPITULO V DE LOS LOTEAMIENTOS

Este Capítulo correspondiente a los Art. 183 al 192 fue **derogado por la Ley Nº 1909/02 “DE LOTEAMIENTOS”**.

CAPITULO VI DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES Y DE LA PROPIEDAD HORIZONTAL

Art. 193. A los efectos de esta ley, se considerará conjunto habitacional, o residencial, el grupo de viviendas unifamiliares aisladas o reunidas en un mismo edificio, cuya propiedad puede ser común o individual, y provistos de todos los servicios de infraestructura.

El presente artículo establece la definición de conjunto habitacional, la cual es bastante clara y no amerita comentario alguno.

Art. 194. Los conjuntos habitacionales o residenciales se clasificarán en:

- a) los ubicados en terreno mayores de ocho mil (8.000) metros cuadrados de superficie, en cuyo caso deberán contar con un área libre mínimo del treinta (30%) por ciento de la superficie total del terreno;
- b) los situados en terrenos entre dos mil y siete mil novecientos noventa y nueve metros cuadrados, los cuales deberán contar con un área libre mínima de veinticinco (25%) de la superficie total del terreno; y

- c) los edificados en predio entre seiscientos y un mil novecientos noventa y nueve metros cuadrados, deberán contar con un área libre mínima del veinte (20%) calculado sobre la superficie total del terreno.

Art. 195. Los conjuntos habitacionales o residenciales estarán provistos, como mínimo, de los servicios de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales y pluviales, red de alumbrado público, red vial interna de un mínimo de doce metros de ancho y los demás servicios necesarios de la comunidad, conforme a los planes de desarrollo urbano y Ordenanzas específicas de cada Municipio.-

Art. 196. La localización, construcción y habilitación, así como el tipo de diseño de las unidades de los conjuntos habitacionales o residenciales serán reglamentadas por Ordenanza.

Art. 197. Los edificios construidos por pisos o departamentos conforme al régimen establecido por el Código Civil, serán objeto de regulación por Ordenanza, en la que se determinará la superficie mínima de las unidades, as facilidades de acceso y de circulación y las medidas de prevención contra incendio.

Concordancias: Artículos 2128 al 2162 del Código Civil.

Art. 198. Los contratos o boletos de compra-venta de los pisos o departamentos mencionados en el artículo anterior, serán inscriptos por el vendedor, en la Dirección de Impuesto Inmobiliario, en la Dirección General de los Registros Públicos y en el Registro de Catastro Municipal, en un plazo no mayor de treinta (30) días de la firma de los mismos.

CAPITULO VII DEL RÉGIMEN DE SERVIDUMBRE

Art. 199. Las Municipalidades, en función de los planes de desarrollo urbano, podrán adoptar medidas restrictivas de dominio privado, y establecer servidumbres, las que se ajustarán a las prescripciones constitucionales y legales.

Concordancia: Artículos 2188 al 2229 del Código Civil.

El Dr. José Antonio Villarejo, en su obra “De los Derechos Reales en el Código Civil”, 1ª edición, editorial La Ley, 1989, Asunción, Paraguay, al comentar el artículo 2188 del C.C. da a conocer la definición de servidumbre que sustenta la posición de nuestra legislación de fondo, siendo aquella:

“Servidumbres reales son las que indeterminadamente competen al poseedor de un inmueble determinado, cualquiera que sea ese poseedor”.

A continuación habla de las clases de servidumbre en los siguientes términos: *“El Código no utiliza los términos perpetuidad ni temporalidad, Sin embargo, dado que el artículo 2192 contempla las servidumbres establecidas por el dueño del fundo en forma contractual o por actos de última voluntad, debe aceptarse que puede hacerlo por plazo determinado; así como dado que existe servidumbres que no dependen de la voluntad de nadie sino de la situación de hecho o de las necesidades de los fundos, cabe entender que, siendo legales, no se extinguirán mientras que no cambie dicho estado”.*

CAPITULO VIII DE LA EXPROPIACIÓN

Art. 200. Los inmuebles afectados a la ejecución de los planes de desarrollo urbano, serán declarados interés social y sujetos a expropiación.

Concordancias: Artículos 109 y 116 de la Constitución Nacional.

El artículo es claro y preciso. Para que exista expropiación debe existir previamente la declaración de interés social. ¿Qué es el interés social? ¿Quién la declara? ¿Cuáles son las cosas que pueden ser declaradas de interés social?

Uno de los principios de la democracia es la propiedad privada, la cual está garantizada y consagrada en el artículo 109 de nuestra Carta Magna. Sin embargo, su tercer párrafo establece una limitación a dicho principio: la expropiación, que está condicionada a dos elementos: una causa de utilidad pública o de interés social y el previo pago de una justa indemnización. También procede la expropiación de acuerdo al llamado de su artículo 116.

A fin de interiorizarnos en el tema, recorro a la obra de **Miguel Marienhoff**, **“Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV”**, quien aborda el tema con los siguientes términos:

“Esta figura jurídica excepcional es el medio jurídico por cuyo mérito el Estado obtiene que un bien sea transferido de un patrimonio a otro por causa de utilidad pública, previa indemnización”.

El concepto “utilidad pública” no es unívoco. Puede variar según el lugar, época y ordenamiento jurídico que se consideren. Lo que es de utilidad pública en un lugar y momento determinados puede no serlo en otros”. Para reforzar esta

posición, cita el dictamen del Dr. Eduardo Costa, ex Procurador General de la Nación argentina: *“En cada caso concreto habrá que establecer si la expropiación dispuesta lleno o no el requisito de satisfacer una necesidad generalmente sentida, o las convenientes del mayor número. Tal es el principio”*.

El proceso de expropiación se inicia con la declaración de utilidad pública porque en ella se especifica el bien que se comprará para satisfacer la demanda de la sociedad. Otros efectos de dicha declaración: determinar la causa del acto jurídico y porque se garantiza la inviolabilidad de la propiedad (remarca que la expropiación es un acto excepcional).

Para que la expropiación cumpla con su naturaleza, deben cumplirse ciertos principios que rigen a la materia:

- a) procedimiento extraordinario y de excepción: solamente procede cuando existe “utilidad pública” (stricto sensu), y no cuando existe otro medio para lograr el fin.
- b) La expropiación pertenece a la naturaleza del derecho de propiedad.
- c) No debe utilizarse para fines lucrativos, especulativos por el cual una de las partes 43 tiene beneficios en detrimento de la otra.
- d) Como es de carácter excepcional, su ejercicio responde porque no existe otro camino para satisfacer la utilidad pública perseguida.

El autor menciona también: *“Una garantía básica establecida por la Ley Suprema para proteger la propiedad privada, consiste en que la pérdida de ésta por expropiación debe responder a fines de utilidad pública”*, citando a continuación parte de un fallo de la C.S.J. de la Nación, publicada en la revista Fallos, tomo 251, páginas 246 y siguientes: *“La exigencia de que la expropiación responda a una causa de utilidad pública, representa desde el punto de vista de los particulares, una garantía constitucional establecida en resguardo de la propiedad privada”*.

En lo concerniente a los elementos de la expropiación, la doctrina cita cinco: a) *calificación de utilidad pública*; b) *sujeto expropiante*; c) *sujeto expropiado*; d) *objeto expropiado*; e) *indemnización*.

En nuestra legislación como en la del vecino país sureño, es competencia exclusiva del Poder Legislativo, la declaración de utilidad pública y de la expropiación.

La calificación de utilidad pública puede referirse a un bien determinado o a los bienes necesarios para llevar a cabo una determinada obra o para obtener determinado objeto o finalidad.

Art. 201. A los efectos del artículo precedente, el Intendente Municipal, solicitará previamente a la Junta Municipal, la autorización pertinente debiendo indicar:

- a) los fundamentos de la medida solicitada;
- b) la situación jurídica del inmueble; y
- c) el destino que tendrá el mismo.

Concordancias: Artículo 41 (g) de esta Ley.

Se aprecia con meridiana claridad que en el ámbito de gobierno local, el proceso de expropiación se inicia en el Ejecutivo, quién debe contar con el visto bueno del Legislativo.

El mensaje de pedido de expropiación debe fundamentar el pedido y una vez aprobado por la Junta, todos los antecedentes administrativos son derivados a la Cámara de Diputados para proceder al estudio de lo solicitado.

Art. 202. Una vez realizada por ley la expropiación, si no hubiere acuerdo sobre el monto de la indemnización, cualquiera de las partes podrá recurrir a la vía judicial para su determinación.

El Poder Legislativo al determinar el acto expropiatorio, establece el procedimiento de indemnización a cumplirse al decir, por ejemplo: conformar una comisión evaluadora del o los inmueble/s afectados a fin de que las partes, acuerden un justo precio.

Si las partes no pueden arreglar el precio, pueden recurrir también a la mediación, sistema por el cual, las partes discuten o exponen sus posiciones ante un mediador que, una vez estudiada y analizada las ponencias, da a conocer la solución, la cual debe ser cumplida por la partes.

Recurrir a los estrados judiciales, es el último camino que otorga la ley para establecer el valor del bien afectado.

Art. 203. En los casos de expropiación de inmuebles para apertura o ensanche de calles y avenidas y para otras obras que produzcan plusvalía a favor de los propietarios, el cincuenta (50%) por ciento de la cuantía de ésta se deducirá del monto de la indemnización.

Es lógica la posición de esta norma. Es más, yo lo diría equitativa. El acrecimiento del valor del inmueble no puede ser utilizado por el sujeto expropiado para obtener una mayor ventaja en el momento del pago. Se estaría presente ante una cláusula leonina que está prohibida en nuestra legislación civil y comercial.

El crecimiento del precio del inmueble será beneficioso para el propietario en el futuro y no para el presente.

Art. 204. Si la expropiación correspondiere a la mayor parte del inmueble, y la porción restante no pudiere tener un destino útil para el propietario, deberá ella abarcar la totalidad del terreno.

Es razonable y lógico. El despojo legal que sufre el individuo no puede ser parcial cuando el saldo no satisface su necesidad o la porción no puede ser destinada a otro fin que no sea el objeto de la expropiación. Ambas partes sufrirán pérdidas rompiendo el principio de equidad del acto jurídico.

El estudio previo del fin del objeto es la que determinará si se procede a la expropiación total o parcial del mismo.

Art. 205. Las Municipalidades podrán abonar el importe de las indemnizaciones en un plano no mayor de cinco (5) años. Si se tratare de la vivienda de una persona que no posea otra, el plazo no podrá excederse de seis meses.

La norma fija dos plazos para el pago de la indemnización respectiva. Uno, normal y largo, cinco años. Otro excepcional o especial, atendiendo al despojo del único bien inmueble del afectado: 6 meses.

El primer lapso concede a la Institución la opción de abonar la deuda en forma fraccionada, sea mensual, trimestral, semestral, anual o la forma que acordaran las partes. También puede ser utilizado por el municipio para abonar el último año de los cinco años que le impone esta ley para hacer efectiva la indemnización.

El segundo tiempo, está dado para paliar en algo el despojo involuntario que sufre el ciudadano ante el "interés social", cuya definición o alcance, no termina de comprender. El individuo aprecia solamente su dolor ante el acto legal de expropiarle su casa.

Es necesario recalcar, remarcar, que la expropiación es efectiva SOLAMENTE cuando se pago el precio justo estipulado de común acuerdo o por vía judicial.

CAPITULO IX DE LOS CLUBES DE CAMPO

Art. 206. Se entenderá por clubes de campo de habitación de un área privada de fraccionamiento de tierra destinada a un complejo residencial y turístico, que deberá ajustarse a los siguientes requisitos:

- a) una fracción de terreno localizado en áreas originalmente no urbanos, con un mínimo de cincuenta hectáreas, perfectamente delimitada mediante mensura con perímetros cercados natural o artificialmente como elemento de seguridad, y con portería de acceso controlada.
- b) una parte del fraccionamiento, el quince (15%) por ciento como mínimo, deberá destinarse a áreas verdes para actividades recreativas, deportivas, sociales y culturales de uso comunitario, que serán administradas por los propietarios y supervisadas por la Municipalidad.
- c) tendrá calles, paseos y avenidas internas de utilización común, respetando los accidentes naturales de valor paisajístico, arboledas, lagunas, ríos y arroyos. Los lotes no tendrán menos de ochocientos (800) metros cuadrados de superficie.
- d) el área común de esparcimiento y el área de residencia y accesorios deberán guardar una mutua e indisoluble relación funcional y jurídica.

Art. 207. El régimen jurídico que regirá para los clubes de campo, tanto en sus relaciones internas como con el Municipio del cual dependen, será el establecido en el Código Civil en materia de propiedad Horizontal o por Departamento, correspondiendo los lotes o solares a la propiedad exclusiva del adquiriente, y las calles, avenidas, paseos, y áreas verdes a las superficies de uso común o condominio.

Art. 208. Los clubes de campo deberán asegurar a los adquirientes una infraestructura mínima de servicios esenciales, como suministro de agua potable, instalación y distribución de energía eléctrica, acceso principal y calles de tránsito permanente, superficies verdes y recreativas habilitadas, desagüe pluvial y tratamiento de agua servida, y reservas proporcionales para escuelas y actividades religiosas. La construcción, mantenimiento y limpieza de calles y superficies verdes, quedará a cargo exclusivo del consorcio de propietarios, y la Municipalidad no adquiere obligación alguna con respecto a los mismos

Art. 209. La urbanización como club de campo será reconocida por la Municipalidad correspondiente, previa presentación de los títulos de propiedad, mensura respectiva, aprobación del anteproyecto de fraccionamiento y reglamento de co-propiedad.

El loteamiento abonará los impuestos y tasas correspondientes conforme a su desarrollo. Cumplidos los requisitos legales, los clubes de campo serán exonerados del cumplimiento de los artículos 134 y 135 de esta ley.

Art. 210. Los clubes de campo actualmente existente en la República, que llenen los requisitos de esta ley, deberán solicitar su reconocimiento como tales a la Municipalidad de la cual dependen.

Es muy claro el Capítulo IX: existen diversos clubes de campo en el interior del país (Lambaré, Limpio, Santana, Ciudad del Este, Encarnación). Todas ellas están regidas por las normas del Código Civil en lo concerniente a la propiedad horizontal. A ellas se remite la Ley Orgánica a fin de complementar su escasa articulación.

TITULO SÉPTIMO DEL RÉGIMEN DE LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL

CAPITULO ÚNICO DE LA CONTRATACIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS Y LA ADQUISICIÓN DE BIENES

Todo el Título correspondiente a los Art. 211 al 220 fue derogado por Ley N° 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS" y su Decreto Reglamentario N° 21.909/03. Estas disposiciones, presentan la novedad de **la transparencia en el proceso adquisitivo de los bienes para el Estado o para las Municipalidades**. Asimismo están derogadas las siguientes leyes: Ley N° 1533/00, a excepción de los artículos 41 al 46; la Ley de Organización Administrativa, en materia regulada por la Ley N° 2051; la Ley 25/91; la Ley N° 26/91; las leyes de organismos y entidades del Estado, en lo pertinente y todas aquellas leyes generales contrarias a la presente.

Se mantiene los tipos de contrataciones: directa: para aquellas contrataciones que sean inferiores al monto equivalente a dos mil jornales mínimos; licitación por concurso de precios: para contrataciones cuyo montos se encuentre entre los dos mil y diez mil jornales mínimos y licitación pública: para contrataciones que superen el monto equivalente a diez mil jornales mínimos. La novedad la representa el procedimiento por FONDO FIJO, que consiste en la adquisición, la contratación o la prestación de un servicio por un monto que no supere los veinte jornales (art. 35 de la Ley N° 2.051/03). Este punto es una ofensa a la administración pública.

TITULO OCTAVO DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL E INTERINSTITUCIONAL

CAPITULO I DE LA ORGANIZACIÓN PARAGUAYA DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL (OPACI)

Art. 221. La Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal – OPACI – es el organismo oficial integrado por todas las Municipalidades del país. El Poder Ejecutivo y las entidades del sector público requerirán el parecer de la OPACI en los asuntos de interés municipal.

Art. 222. Para el cumplimiento de los fines de OPACI, los Municipios aportarán los fondos necesarios conforme a sus posibilidades financieras.

Art. 223. La OPACI podrá contratar empréstitos con las limitaciones y requisitos que establezcan sus estatutos y la ley.

CAPITULO II DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES

Art. 224. Las Municipalidades podrán constituir asociaciones regionales para el mejor cumplimiento de sus fines, y, en particular, para elaborar y ejecutar en común, planes y programas específicos de desarrollo.

Art. 225. La asociación de Municipalidades tendrá personería jurídica.

Sus estatutos deberán prever entre otros, los siguientes requisitos:

- a) especificación de los fines;
- b) determinación de los recursos económicos;
- c) normas para la constitución de sus autoridades y los deberes y atribuciones de éstas; y
- d) normas para la modificación de los estatutos o disolución de la asociación.

Art. 226. La asociación de Municipalidades podrá contratar empréstitos con las limitaciones y requisitos que establezcan sus estatutos y la ley.

Existen estas Asociaciones. Las de mayor renombre es la AMUAN conformada por municipalidades del Área Metropolitana. Además de ella está la conformada por la del Alto Paraná. Los objetitos son los mismos pero las metas diferentes.

CAPITULO III DE LAS ENTIDADES DE DESARROLLO MUNICIPAL

Art. 227. Las Municipalidades serán asistidas por entidades de desarrollo municipal de carácter público, para el cumplimiento de sus fines, en estudio de interés comunitario; servicios administrativos, técnicos y financieros, planeamiento físico y urbanístico; organización de servicios públicos municipales y de desarrollo rural y otros.

CAPITULO IV DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES EN LOS INGRESOS FISCALES

Art. 228. Las Municipalidades tendrán participación en los ingresos fiscales que se originen en la jurisdicción de los respectivos Municipios.

Los tributos a ser afectados, su cuantía de participación, los procedimientos para su percepción y el destino de los recursos, serán establecidos por ley.

La Ley Orgánica Municipal data del año 1987. Se pensó en aquella oportunidad para el futuro. Esta idea es tomada por la Constitución Nacional de 1992 y se plasma sus artículos 156, 166, 168 inc. 4, 169 (percepción del impuesto inmobiliario y su distribución), 178, como así también en el Decreto N° 12.633/01 del 28 de Marzo de 2001 "POR EL CUAL SE ESTABLECEN PROCEDIMIENTOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PROVENIENTES DE LOS ROYALTIES Y COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO, LA ASIGNACIÓN Y DEPOSITOS DE FONDOS A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES", CONFORME A LA LEY N° 1309/98.

CAPITULO V DE LA ASISTENCIA INTERMUNICIPAL

Art. 229. Queda establecida la asistencia intermunicipal, basada en la cooperación técnica, financiera y de recursos humanos de las Municipalidades de mayor capacidad a las de menores ingresos.

Art. 230. Los programas de asistencia intermunicipal se originarán en la OPACI, en las asociaciones de Municipalidades o en la propia Municipalidad que desee ofrecer o recibir la asistencia mencionada en el artículo anterior.

CAPITULO VI DE LA COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Art. 231. Las Municipalidades, la OPACI, las Asociaciones de Municipalidades, las entidades de desarrollo Municipal y las instituciones del Gobierno Nacional, podrán coordinar sus actividades para mutuo beneficio y en el marco de sus respectivas competencias. A este

CAPITULO VII DE LAS ACCIONES Y RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES Y DEMÁS ACTOS MUNICIPALES

Art. 232. Las acciones por lesiones de carácter administrativo, cuando las Municipalidades precedan en virtud de sus facultades regladas, serán ejercidas por la vía contencioso administrativa.

Queda bien clara y precisa la jurisdicción contenciosa administrativa para los actos jurídicos (resoluciones, ordenanzas, sentencias de los juzgados de faltas, etc.) emanados de la autoridad municipal. El plazo que posee el accionante es de cinco días hábiles, a partir de la notificación del acto. Es necesario resaltar que solamente pueden ser objeto de revisión judicial, los actos finales, no así, los dictámenes emitidos por los departamentos, jefaturas o direcciones de la entidad municipal. Estos son actos intermedios que no producen efecto alguno.

El procedimiento a seguir está establecido en la Ley de Organización Administrativa del 22 de Junio de 1909.

Art. 233. No se admitirá ante las autoridades judiciales o administrativas acción que tenga por objeto impedir o suspender el cumplimiento de las Resoluciones Municipales en lo concerniente a la seguridad, higiene, moralidad pública y bienes del dominio público comunal. Los particulares perjudicados por ella deberán ejercer su derecho en la forma prevista en el artículo anterior.

Por la presente norma, no son pertinentes los amparos y las medidas cautelares contra los actos administrativos municipales.

A pesar de esta normativa, es muy común en nuestro derecho procesal, que el afectado por una resolución municipal, logra obtener que el Juzgado dé curso favorable a la acción promovida.

Art. 234. Las cuestiones de competencia de jurisdicción entre las Municipalidades y entre éstas y cualquier otra autoridad, serán resueltas por la Corte Suprema de Justicia.

Las discusiones judiciales entre los municipios SOOLAMENTE la resuelve la Corte Suprema de Justicia y no el Tribunal de Cuentas, jurisdicción judicial para ante ver las acciones contra resoluciones emanadas de las autoridades locales.

Art. 235. Las Municipalidades podrán demandar o ser demandadas ante los tribunales ordinarios, con arreglo al derecho privado. Los ingresos y bienes afectados a servicios municipales son inembargables. Los bienes privados pueden ser ejecutados si las Municipalidades no abonasen la deuda en el término de doce meses siguientes al vencimiento de la misma, o a la notificación de la sentencia condenatoria, en su caso.

Concordancias: Artículos 9, 14, 105, 107, 109, 110, 116. 146, 245 de esta Ley. Artículo 716 (C.P.C.)

Esta potestad nace de la disposición de nuestra legislación civil (artículos 91 y 96). Como toda persona jurídica, sus actos comerciales deben contar con alguna garantía real y esta está dada por los bienes del dominio privado los cuales tiene estimación monetaria y forman parte de su activo contable.

La Municipalidad posee 12 meses para abonar la deuda reclamada judicialmente (sentencia definitiva firme y ejecutoria).

La Municipalidad solamente puede abonar la deuda contraída si ella está contemplada en su presupuesto del ejercicio financiero anual. En caso negativo, lo debe incluir en para el año venidero.

Si este procedimiento no fuera contemplado, el ejecutante o el acreedor puede proceder a la subasta del bien privado municipal por medio del remate o subasta del mismo.

Art. 236. Los miembros de la Junta serán personalmente responsables con sus bienes, conforme a las leyes civiles y penales, por los perjuicios ocasionados por la Municipalidad en el ejercicio de sus funciones, por actos y operaciones cuya realización autoricen en contravención a las disposiciones legales vigentes, salvo aquellos que hubieren hecho constar su voto de disidencia en el acta de la respectiva sesión, y los ausentes.

El Intendente y los demás funcionarios municipales están sujetos a la responsabilidad civil y penal por incumplimiento de las disposiciones de esta ley en el desempeño de sus funciones. La acción para hacer efectiva la responsabilidad civil prescribe a los dos años contados desde la fecha de finalización de sus funciones.

La responsabilidad civil y comercial del Intendente como de los concejales se presenta cuando actuando en calidad de autoridad, viola expresamente la ley y este acto administrativo produce un daño y, cuando deja de cumplir con los mandatos emanados de la presente ley como de aquellas de carácter general.

Los integrantes de los Poderes locales, debe recordarse, poseen fuero parlamentario durante su ejercicio electivo y público respectivamente.

Todo aquel que se sienta afectado por la acción ilegal de aquellos, tiene dos años para ejercer sus derechos procesales solicitando el resarcimiento y la pena respectiva.

TITULO DÉCIMO DEL RÉGIMEN DEL PERSONAL MUNICIPAL

Art. 237. El régimen personal municipal se regirá por un estatuto que contemplará lo relativo a la carrera administrativa y servicios especiales, normas y procedimientos sobre incorporación, derechos y obligaciones, estabilidad, promoción, régimen disciplinario y terminación de funciones.

Concordancias: Artículos 23 y 62 (h) de esta Ley. Ley N° 1626/00 “De la Función Pública”.

El estatuto al cual hace alusión el artículo, cuando fue promulgada esta Ley, es la famosa **Ley N° 200/76**, que en la actualidad está derogada, en parte por la **Ley N° 1626/00**. Señalo la parcial vigencia de esta última, por las muchas acciones de inconstitucionalidad planteadas por diferentes sindicatos estatales contra ella, aludiendo entre otras razones: pérdidas de derechos adquiridos, estabilidad laboral, vacaciones. Así mismo, los municipios han ejercido también dicho derecho sosteniendo la violación de los principios constitucionales de

autonomía y autarquía, en especial lo concerniente al nombramiento, sanción, despido, de los trabajadores municipales.

También son aplicados artículos del **Código Laboral** a temas concernientes a vacaciones, matrimonio, paternidad, fallecimiento del cónyuge, etc. (art. 50, enunciación taxativa); despidos injustificados (art. 41), y normas del **Código Civil**, para la relación con los funcionarios contratados.

Debo de resaltar que el artículo 2 del Código Laboral está derogado por expresa disposición del artículo 145 de la Ley Nº 1626/00 "De la Función Pública".

Tanto la ley derogada como la vigente disponen que todo funcionario público, solamente pueden ser separado del cargo o despedido por un sumario administrativo. En nuestra jurisprudencia existen un sin fin de fallos que establecen el respeto a las normas procesales establecidas en las Leyes 200/70 y 1626/00. El incumplimiento de ellas genera inmediatamente un acto administrativo nulo que los estrados judiciales lo declaran ineficaz originando responsabilidad directa del administrador.

Tanto el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Electoral han sentenciado de igual manera cuando el funcionario reclama su reposición al cargo y el pago de los salarios caídos atendiendo a la determinación ilegal del despido sin causa justificada.

Jurisprudencia

1. TdeApel En lo Laboral, Sala 2. Asunción, agosto-20-2002. **Laconich Quintana, Tricia Maria c. Municipalidad de Asunción (A.I. Nº 183)**. Visto: El recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el A.I. Nº 183 del 30 de Abril de 2002 (f. 41), y,

Considerando: Que, por la resolución apelada el A-quo se declara incompetente para entender en el presente juicio, basándose en los artículos 1º y 5º de la Ley 1626 De la Función Pública. El Art. 5º de la citada ley dice: "Es personal contratado la persona que en virtud de un contrato u por tiempo determinado ejecuta una obra o presta servicio al Estado. Sus relaciones jurídicas se regirán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia las cuestiones litigiosas se susciten entre las partes serán de competencia del fuero Civil".

La parte actora como principal fundamento de su apelación arguye que la disposición arriba transcrita se encuentra suspendida por A.I. Nº 875 del 21 de junio de 2002 de la Corte Suprema de Justicia, dictada en la acción de inconstitucionalidad promovida por varios funcionarios de la Municipalidad de

Asunción, entre ellos la actora de este juicio. Acompaña copia de la mencionada resolución (f. 54).

Es dable puntualizar que la mencionada suspensión de efectos del Art. 5º de la Ley 1626/2000, es posterior a la resolución apelada (esta se dictó en abril/00 y aquella en junio/00). Pero la razón por la que debe confirmarse la resolución apelada es porque los trabajadores de la Municipalidad no son sujetos de las disposiciones del Código del Trabajo, aún durante la vigencia del Art. 2º del mismo, actualmente por el Art. 145 de la Ley 1626/00, y en consecuencia todo litigio que tengan contra su empleador no cae bajo la competencia del fuero laboral, la que es regulada por en el Art. 34 del C.P.T. y 40 del C.O.J.

El Código de Trabajo derogado (Ley 729/61), era aún más preciso al disponer que los conflictos del personal del Estado, Municipalidades o entes autónomos debían resolverse por la vía administrativa (Art. 2º). El Código Laboral vigente amplió el campo de aplicación a los trabajadores de las empresas del Estado y de las empresas municipales productoras de bienes o prestadoras de servicios (Art. 2º), pero la actora no se encuentra dentro de dicha previsión legal, además como ya se tiene apuntado este artículo está derogado por la Ley 1626/00.

En conclusión, los trabajadores de las Municipalidades no están sujetos a las disposiciones del Código del Trabajo, y por tanto no son sujetos de la jurisdicción laboral, así siempre se sostuvo por la jurisprudencia de nuestros Tribunales. También debe resaltarse que hay caos en que la ley especial que rige la relación de los trabajadores del Estado y las municipalidades incorpora en su normativa disposiciones del Código del Trabajo, pero ello no implica que los litigios suscitados por su aplicación pase a ser competencia del fuero laboral.

Por lo que conforme con las normas citadas el Tribunal del Trabajo, resuelve: Confirmar la resolución apelada. Concepción Sánchez Godoy; Ramiro Barboza; Miryan Peña. Secretaria, Gloria Machuca.

2. CS, Paraguay, sala penal, 2003/06/25. V.M.D., c. Resolución Nº 133/2000 (IM), dictada por el Intendente Municipal de Ciudad del Este (Ac. Y Sent. 987)

En caso contrario, ¿se halla ajustada a derecho?

A la segunda cuestión planteada, el doctor Paredes prosiguió diciendo: El Tribunal de Cuentas, Primera Sala, por Acuerdo y Sentencia Nº 47 de fecha 27 de marzo del 2002 resolvió: Hacer lugar a la demanda contencioso-administrativa y, en consecuencia, revocar la Resolución Nº 173/2000, dictada por el intendente municipal de Ciudad del Este. Fundamenta su fallo principalmente en el hecho de que "nadie puede ir en contra de sus propios actos", y al haber el intendente efectuado el pago de los salarios una vez fenecido el contrato y reconocido lo

adeudado, está haciendo a su vez un reconocimiento implícito de la calidad de funcionario por el actor.

La causa se origina con la interposición de la demanda contenciosa por parte del actor, quién había sido contratado por el anterior intendente como asesor de la Junta Municipal por el plazo de seis meses. Antes de expirar su contrato, el presidente de la Junta, por Resolución N° 136/99 lo nombró asesor del legislativo municipal. Con posterioridad al vencimiento del contrato, el demandante continuó en ejercicio de sus actividades profesionales. Como respuesta a un requerimiento del actor, que solicitó al Ejecutivo se expida acerca de su situación dentro de la Municipalidad, el intendente por Resolución N° 133 dio por formalmente por terminadas sus funciones.

Contra el fallo del tribunal se agravia la Municipalidad manifestando que la relación laboral que une al actor con el ente es meramente contractual y el hecho de que el accionante haya percibido salarios después de la conclusión del término de su contrato es de entera justicia, porque no se presume trabajo gratuito, y de manera alguna implica reconocimiento de la calidad de funcionario permanente a que hace alusión el Tribunal al fundamentar la sentencia recurrida. Afirma, además, que el cargo desempeñado por el actor es uno de los llamados "de confianza", razón por la cual puede ser relevado del mismo en cualquier momento.

Pasando a analizar la cuestión planteada por la Municipalidad, tenemos que el actor fue contratado por el intendente por el plazo de seis meses. El cargo de asesor no se halla presupuestado, por lo que mal pudo la Junta nombrar al accionante en dicho puesto; en primer lugar porque en Derecho Administrativo rige el principio de legalidad según el cual el acto administrativo debe estar autorizado en la ley, y al no estar consignado en el presupuesto, el cargo "no existe". Por otro lado, la Junta se extralimitó en sus atribuciones, debido a que es competencia del intendente "contratar servicios técnicos y de asesoramiento que sean necesarios", conforme lo preceptuado en el Art. 61, inc. k) de la Ley 1294/87. La extralimitación de la Junta al efectuar el nombramiento puede configura incluso abuso de autoridad. De todo lo expuesto se puede deducir fácilmente que la resolución dictada por la Junta carece de validez, al ser un acto administrativo irregular, violatorio de las disposiciones contenidas en la Ley de Organización Municipal, y en virtud al principio de legalidad enunciado precedentemente. La sanción de invalidez resulta procedente porque viene en su propia esencia. No necesita estar prevista.

La calidad de contratado del actor ha sido reconocida por el mismo en reiteradas ocasiones. También se puede corroborar a través de la planilla de funcionarios contratados, en la cual figura el nombre del demandante (fs. 19).

Cabe resaltar que en Derecho Público no se puede invocar la posesión de estado, aplicable únicamente en el ámbito privado. Cada funcionario debe ser nombrado por decreto o una resolución del intendente para el caso de las municipalidades, en un cargo previamente presupuestado. Es dable mencionar también que en Derecho Público los contrataos en ningún caso pueden ser por un plazo superior al año fiscal. No se presume la renovación tácita de los mencionados contratos. Transcurridos el plazo estipulado en el contrato, el mismo fenece, y el contratado más nada tiene que reclamar. No existe ningún instrumento legal que le faculte a replicar, debido a que se rige únicamente por el contenido del contrato, y la supuesta resolución de su nombramiento tal como lo mencionamos adolece de vicios irreparables, al no haber sido dictada por la autoridad competente y con relación aun cargo no presupuestado, según informe del control presupuestario obrante a fojas 17.

El accionante, para lograr su reincorporación, se atribuye derechos que corresponden únicamente a los funcionarios incluidos en planilla, designados para ocupar un cargo presupuestado por la administración. Un contratado no tiene el estatus legal del que están investidos los funcionarios permanentes por el acto administrativo de su nombramiento, por lo que no puede reclamar sino lo específica-mente establecido en su contrato. El "derecho al cargo" no es aplicable a los contratados, quienes al no conformar el cuadro permanente de la función pública tampoco integran la carrera administrativa y no adquieren estabilidad ipso facto transcurridos los cuatro meses que la Ley 200 para los funcionarios.

En cuanto al pago de salarios por parte de la Municipalidad una vez expirado el contrato, podemos tomar como una concesión de la misma para el demandante, y una retribución por trabajos prestados basándose para ello en principios de justicia y equidad, debido a que legalmente no le correspondía al actor cobro de salario alguno una vez transcurrido el plazo estipulado en su contrato.

La determinación de si el actor detentaba o no un cargo de confianza es irrelevante para la resolución del caso sub-exámine, en virtud de que al ser un contratado y haber expirado su contrato por haber transcurrido el plazo de seis meses estipulado en el mismo, la resolución del intendente por la cual lo deja cesante no hace sino confirmar su desvinculación con la Municipalidad.

Sobre la base de un exhaustivo análisis de las consideraciones vertidas en autos, y no quedando lugar a dudas acerca del carácter de contratado del funcionario en cuestión, es evidente que la sentencia del tribunal debe ser revocada en su totalidad, de lo contrario estaríamos sentando un funesto precedente para que los contratados, de mala fe, una vez fenecido su contrato continúen en posesión del cargo pretendiendo forzar su nombramiento definitivo.

Las costas deben ser impuestas a la perdidosa. Es mi voto.

A su turno, los doctores Irala Burgos y Rienzi Galeano manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.

Por los méritos de la cuerdo que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resuelve: No hacer lugar al recurso de nulidad; Revocar el Acuerdo y Sentencia N° 47 del 27 de marzo del 2002, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala; Imponer las costas a la perdidosa. –Jerónimo Irala Burgos. –Wildo Rienzi Galeano. –Felipe Santiago Paredes.- Sec. Alfredo Benitez Fantilli.

3. TElectoral, Asunción, sala 1, 2003/05/27. Collante, Rodolfo Carlos c. Municipalidad de Mariano Roque Alonso s/ Reposición en el cargo y cobro de guaraníes sen diversos conceptos.

Y el Miembro preopinante, abogado Blas Neri Fleitas R., prosiguió diciendo:

Que, se ha presentado ante este Tribunal el señor Rodolfo Carlos Collante Bogado, quién se agravia de la Resolución N° 229/2002 I.M. dictada por el Intendente Municipal de la ciudad de Mariano Roque Alonso, que dispone prescindir de las funciones que desempeña, y cuya calidad de funcionario con estabilidad consta a fojas 2 de autos.

Que, la parte demandad manifiesta en su escrito de contestación de la demanda que el legislativo comunal –Junta Municipal- le ha otorgado suficiente autorización al Intendente Municipal para suprimir cargos innecesarios.

Que, en este punto, tenemos que tener en consideración que el acto administrativo impugnado por el actor; es decir, la Resolución N° 229/2002 de fecha 25 de mayo del 2002 dictada por la Intendencia Municipal de la ciudad de Mariano Roque Alonso, invoca los artículos 128 y 166 de la Constitución Nacional, 46 y 142 de la Ley 1626/00 “De la Función Pública”. Como se observa, el acto administrativo impugnado en ningún momento se refiere a la causal invocada por la demandada en su escrito de contestación (supresión de cargo). En cuanto a la autonomía otorgada por la Carta Magna a las Municipalidades, así como la prevalencia de los intereses generales sobre los particulares, es discutible. Sin embargo, el Artículo 142 de la Ley 1626/00 citada en el cuerpo de las resoluciones atacadas de nulidad, otorga al Poder Ejecutivo para reorganizar la administración pública, estableciendo un retiro voluntario de los funcionarios, conforme a la antigüedad de los mismos y los respectivos aportes que se realicen a las cajas jubilatorias. Esta norma es taxativa, por lo que sus previsiones no facultan al Intendente Municipal, a pesar de la autorización de la Junta Municipal, a prescindir de los servicios de los funcionarios fundado en el Artículo 142 citado, sino de acuerdo al Artículo 43 de la Ley de la Función Pública. Otro punto en cuestión es lo que hace al invocarse al Artículo 46 de la Ley 1626, que manifiesta

que dentro del Presupuesto General de Gastos de la Nación deberán estar incluidas las indemnizaciones correspondientes en el caso de los despidos de los funcionarios de la administración central, inaplicable a los intendentes municipales, ya que por la autarquía y autonomía otorgada por la Constitución Nacional del año 1992, las Municipalidades no dependen del Presupuesto General de Gastos de la Nación, siendo estas las que elaboran su correspondiente presupuesto, que debe ser aceptado por las Juntas Municipales respectivas.

Que, analizando los preceptos legales utilizados por el Ejecutivo Municipal para dictar la resolución impugnada y que dieron lugar a la prescindencia de los servicios del actor, encontramos una incorrecta aplicación de las normativas legales.

Que, en cuanto a la supresión o función de cargos manifestada por la parte demandada, es necesario traer a colación lo expresado por el autor Enrique Sayagues Laso en su obra Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, página 359, quién manifiesta cuanto sigue: “La supresión de un cargo público por los órganos competentes tiene como consecuencia que el funcionario que lo ocupa queda separado de la administración. Dicha situación se distingue claramente de la destitución. Esta supone la persistencia del cargo del cual se saca al funcionario, en aquella el alejamiento del funcionario es consecuencia del la extinción del cargo que ocupaba. La supresión debe hacerse por razones de interés público, no por motivos ajenos ala función, ni para lograr una destitución indirecta, pues se configuraría desviación de poder que viciaría el acto o impondría responsabilidad.

Que, en conclusión, la supresión o función de cargo que manifiesta el representante convencional de la Municipalidad de Mariano Roque Alonso que no es motivo de la prescindencia de las funciones que venía desempeñando el demandante, deja dudas acerca de la verdadera finalidad del acto y no es más que una disimulada destitución del cargo que venía ocupando el actor, contrariando así normas de carácter público y en especial constitucionales que hacen a la carrera dentro de la administración pública, ala estabilidad adquirida, por lo que el acto administrativo impugnado carece de validez.

Que, de lo expresado precedentemente soy del parecer de que la Resolución N° 229/2002 de fecha 25 de mayo del 2002 dictada por la Intendencia Municipal de la ciudad de Mariano Roque Alonso, debe ser declarada nula, y, en consecuencia, se debe disponer la inmediata reposición del actor Rodolfo Carlos Collante Bogado, en el cargo que ocupaba o en otro de similar categoría y remuneración, así como el pago de los salarios caídos, bajo apercibimiento de lo dispuesto en el Artículo 45 de la Ley 1626/00 “De la Función Pública”, en

concordancia con el Artículo 3 y 82 de la Ley 1535 "De Administración Financiera" y el Artículo 106 de la Constitución Nacional. Las costas ala vencida. Es mi voto.

A su turno, los Miembros Casati Ferro y Meza se adhieren al voto del preopinante por los mismos fundamentos.

Por lo que resulta de la votación que antecede y de sus fundamentos, el Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala, resuelve: Hacer lugar a la presente demanda contencioso-administrativa promovida por el señor Rodolfo Carlos Collante Bogado, en contra de la Municipalidad de Mariano Roque Alonso, y en consecuencia, revocar la Resolución N° 229/2002 de fecha 25 de mayo del 2002, dictada por la referida Intendencia Municipal; Disponer la inmediata reposición en el cargo que venía ocupando el actor o en otro de igual categoría, bajo apercibimiento de los dispuesto en el Artículo 45 de la Ley 1626/00 "De la Función Pública"; Disponer el pago de los salarios caídos de conformidad a los establecido en el Artículo 44 in fine de la Ley 1626/00 "De la Función Pública"; Imponer las costas a la parte vencida. –Luis Casatti. –Blas Fleitas. –Gilberto Meza. –(Sec. Federico Delfino).

4. TElectoral, Asunción, sala 2, 2003/03/21. Elizeche Gaona, Eugenio c. Resolución N° 780/2002, dictada por la Intendencia Municipal de Asunción (Ac. Y Sent. N° 26). Asunción, 21 de marzo del 2003.

Resulta,... y,

Considerando:

Que, el preopinante, Magistrado doctor Pedro Alejandro Herrera Duarte manifiesta: "Según consta a fs. 194, la parte autora manifiesta que: "...Cuando sorpresivamente le llamaron mientras usufructuaba un reposo médico y le notificaron la liquidación primero y la destitución seis días después, nuestro mandante se encontraba en una situación emocional inestable". Todo ello empero sin negar haber recibido el mencionado importe liquidado.

También, a fs. 201 consta, en el memorial de la parte accionada, que"... En su absolucón de posiciones (fs. 187) el actor al responder a la primera posición dirigida del pliego de fs. 186, ha respondido afirmativamente, como así mismo a la segunda y tercera posiciones de dicho pliego, con la cual ha quedado probado en forma fehaciente, contundente e incuestionable que el mismo acepto el cobro de la indemnización por despido sin causa, con lo cual queda conformada la ruptura del vínculo con el consentimiento expreso del trabajador y no existen vueltas que dar, tal como lo dijimos al contestar la demanda, si la Ley permite la renuncia que no redunde ningún beneficio económico para el que se retira, nada impide que aceptar la terminación del contrato percibiendo las indemnizaciones que le corresponden legalmente que sí redundan en su beneficio personal".

De todo ello se deduce, y teniéndose en cuenta además, por el Art. 45 de la Ley 1626/2000, aplicación en estos autos de las normas del Código del Trabajo, que la parte actora, al percibir la mencionada suma en concepto de indemnización por despido injustificado, ha excogitado, evidentemente, la vía consistente –por el Art. 78 de la Ley del Trabajo- en la terminación de la relación laboral con la Municipalidad de Asunción, sin posibilidad, por consiguiente, de retorno alguno. Tal es, en forma inequívoca, su manifestación de voluntad. De otro modo, no se comprendería la conducta de la parte actora. La admisión de lo contrario conduciría a la ineficacia de los actos jurídicos, y con proyecciones de inestabilidades con carácter retroactivo. Incluso, si se tuviera en cuenta el ofrecimiento de aquella de compensar los salarios caídos con la suma ya percibida, podría pensarse en la admisión del pago de salarios varias veces adelantados, lo que procede, obviamente. Pero si en estas condiciones no es admisible hacer lugar al reintegro del señor Eugenio Elizeche Gaona en el cargo, debe ser tenido en cuenta, sin embargo que la accionada expresa, a fs. 202, que “...otra prueba que configura un reconocimiento expreso de la parte actora es la liquidación practicada en la demanda, reclamando diferencias de indemnización y otros rubros por despido, lo cual demuestra a ciencia cierta su opción de percibir, y no puede por un lado reclamar reintegro y por la otra reclamar rubros por despido, ello es jurisprudencialmente inadmisibles como lo señalaos anteriormente...”.

Por otro lado, y habida cuenta el carácter social laboral de este litigio, doctrinariamente es admitido que “...el método de interpretación hierático y mecánico de la ley es inadecuado en materia de derecho del trabajo. En la interpretación de las leyes sociales, el Tribunal debe, con toda prudencia, aquilatar todas las circunstancias de hecho y los distintos matices que califican el caso en debate, evitando generalizaciones que acaso puedan desvirtuar la finalidad social que el legislador quiso proteger (Eduardo Stafforini, Derecho Procesal Social. TEA. Buenos Aires, Argentina, 1955, pág. 598).

Por eso, y de acuerdo al principio, aquí si aplicable de la intangibilidad de derechos fijada en el Art. 146 de la Ley 1626/2000, procede la admisión de la diferencia resultante en cuanto a la liquidación de la reclamación a fs. 17 –con expresa mención de que debe abonarse por falta de preaviso, puesto que la cuestión de autos no se refiere al mentado Art. 45 de la ley 1626 y de que también debe abonarse la doble indemnización fijada en el Art. 97 del Código Labora –habida cuenta la probada antigüedad del recurrente y la concurrencia de la circunstancia del Art. 96 del mismo cuerpo legal –consistente en: “...Que, en efecto, de conformidad a lo establecido en los artículos 45, 47, 48 y concordantes de la Ley Nº 1626 y los artículos 88, 91, 94, 97, 218, 232 inc. a), 243 y concordantes del Código Laboral, al promedio de los salarios percibidos en los

últimos seis meses y a la antigüedad de 124 meses, la liquidación por despido injustificado que le corresponde debe ser realizado en base al siguiente cálculo: Promedio de salario en los últimos seis meses: Gs. 2.782.469; salarios diarios: Gs. 107.018, preaviso (60 días): Gs. 6.421.080; indemnización (doble): G.32.105.400; vacaciones (9 días/2002): G. 963.162; aguinaldo (4 meses/2002): Gs. 941.968; total a percibir: G. 40.431.610, cuando la Municipalidad de Asunción realizó una liquidación de G. 28.280.064. Es decir, la suma de G. 12.151.546. Y las costas, por las responsabilidades compartidas señaladas anteriormente, serán soportadas por su orden en virtud del Art. 195 del Código Procesal Civil".

Seguidamente los Magistrados doctoras Myriam de Ljubetic y Gladis Lahaye manifiestan adherirse al voto precedente por los mismos fundamentos.

Por lo que resulta de la votación que antecede, y de sus fundamentos, el Tribunal electoral de la Segunda Sala, resuelve: Rechazar la demanda promovida por el señor Eugenio Elizeche Gaona contra la Resolución N° 780/2002, dictada por la Intendencia Municipal de Asunción y, consecuentemente, no hacer lugar al reintegro en su lugar de trabajo en la Municipalidad de Asunción. Disponer el pago al señor Eugenio Elizeche Gaona por parte de la Municipalidad de Asunción de la suma de G. 12.151.546, en concepto de diferencia de indemnización devengada a la parte actora. Imponer las costas en el orden causado. –Alejandro Herrera D. –Gladys Lahaye. –Myriam Cristaldo. –Sec. Silvia Ferro).

5. TElectoral, Asunción, sala 2, 2003/03/28. Laconich, José David y González Escobar, Ricardo, Resolución N° 740/2002 y 53 D.R.H., dictadas por la Intendencia Municipal de Asunción (Ac. Y Sent. N° 27). Asunción, 28 de marzo del 2003.

Resulta,... y,

Considerando:

Que, la preopinante Magistrado Gladis Lahaye manifiesta: "En esta disputa el actor alega despido arbitrario e ilegítimo teniendo en cuenta que la dictarse la Resolución recurrida, las atribuciones administrativas del Intendente contenidas en el Art. 62, inc. h) de la Ley N° 1294/87 debían operar necesariamente con la existencia de un instrumento legal reglamentario de los cargos de confianza y este solo puede estar dictado por el órgano legislativo municipal, es decir, la Junta Municipal. Sin embargo, el representante legal de la demandada expresa que el actor ingresa al cuadro permanente de las funciones públicas en mayo de 1997 en un cargo de confianza, ascendiendo luego a otros de idéntico nivel jerárquico hasta el año 2002, lapso en que acumuló antigüedad pero no hizo carrera administrativa, por tanto no ganó estabilidad", y por tanto el mismo es de libre

remoción, no acarrea costo salvo aquellos que le sean debidos por el servicio prestado, acordados por Ley a favor del funcionario.

La Constitución Nacional, en su art. 166, se refiere a la autonomía política, administrativa y normativa de las Municipalidades, como órganos de gobierno local, y la Ley Municipal N° 1294/87 establece en su Art. 22 "El Gobierno Municipal es ejercido por la Junta Municipal y la Intendencia Municipal y a continuación determina la función específica de cada uno de estos al decir: "La Junta Municipal es el órgano deliberante y legislativo y la Intendencia Municipal tiene a su cargo la administración general de la Municipalidad". Como consecuencia lógica se puede sostener que la Resolución 740/2002 recurrida así como la Resolución 989/97 invocada como sustento del acto administrativo cuestionado, suponen claro exceso de facultades y competencias arrogadas por el Ejecutivo Comunal habida cuenta de que no existe norma constitucional o legal dentro del ámbito municipal que otorgue al Intendente la potestad de interpretar de forma unilateral lo que puede considerarse "cargo de confianza". Agregando algunas circunstancias sobre el trabajo o servicio realizado por el actor, extraídos de la documentación arrojada a autos como: "Los servicios prestados afectados a trabajos de existencia permanente e imprescindible"; "Servicio técnico subordinado a una autoridad superior fs. 15, 18, 57, 73; "Sometido al régimen de los funcionarios estables como acatamiento a normas, reglamentos que regulan las funciones en el trabajo, fs. 141, 142, horas laborales, registro de entradas y salidas, fs. 18, 63, 75, 79, percibir sueldo, vacaciones anuales con goce de sueldo, fs. 70, 71, estar sujeto a sanciones disciplinarias, fs. 15 y 19", hacen a la convicción de que el señor José David Laconich como funcionario de la Institución reunía todas las condiciones de pertenencia a los cuadros permanentes de la carrera administrativa y no aun cargo de confianza como pretende la demandada. En este sentido existe amplia jurisprudencia tanto de esta Sala como del Tribunal de Cuentas y la Corte Suprema de Justicia –Acuerdo y Sentencia N° 116/98, Alberto de Jesús Sánchez Ramírez c/ Municipalidad de Lambaré; Acuerdo y Sentencia N° 33/925, Carlos Pereira Sosa c/ Municipalidad de Asunción; Gustavo Ramón Insaurrealde Barrios c/ Resolución 809 del 28 de septiembre de 1998 dictada por la Municipalidad de Asunción que expresa en un párrafo: "El despido o la cesación de un funcionario público en sus funciones solo puede sobrevenir por causales expresamente contempladas, previo sumario administrativo que asegure al mismo la defensa de sus derechos e intereses y toda resolución administrativa que viole este derechos y garantía debe ser anulada".

De los méritos surgidos de las inferencias, citas legales y jurisprudenciales que anteceden se concluye que la Resolución N° 740/2002 dictada por la Intendencia Municipal de Asunción constituye un acto administrativo ilegal y arbitrario asumido sin invocar causal válida y sin haber cumplido con la obligación

de instruir sumario previo, contraviniendo de esta manera principios fundamentales como el de la estabilidad del cargo y la defensa en juicio. Por los motivos señalados, voto por la procedencia de la presente acción contenciosa-administrativa, disponiendo la nulidad de la Resolución impugnada y, en consecuencia, ordenar la reposición del actor en el cargo de Jefe del Departamento de la Dirección de Protección Ambiental de la Municipalidad de Asunción u otro de similar categoría y asignación presupuestaria, todo con costas a la parte perdidosa, de acuerdo a lo establecido en el Art. 192 del Código Procesal Civil”.

Seguidamente, los Magistrados doctores Alejandro Herrera Duarte y Myriam Cristaldo de Ljubetuich manifiestan que adherirse al voto precedente por los mismos fundamentos.

Por lo que resulta de la votación que antecede, y de sus fundamentos, el Tribunal Electoral, Segunda Sala, resuelve: Hacer lugar ala demanda promovida en estos autos y, en consecuencia, revocar la Resolución 740/2002 dictada por el señor Intendente Municipal de Asunción, disponiéndose la reposición inmediata del señor José David Laconich en el cargo que ocupaba en la Municipalidad de Asunción o en otro de similar categoría y remuneración. Imponer las costas a la parte perdidosa. –Gladys Lahaye. –Alejandro Herrera Duarte. –Myriam de Ljubetic. –Sec. Silvia Ferro.

6. CS, Paraguay, sala penal, 2003/10/07. Cuenca, Ricardo Alberto y otros c: Res. I.M. Nº 66/02 de la Municipal de Luque (Ac. Y Sent. 2069)

En caso contrario, ¿se halla ajustada a derecho?

A la segunda cuestión planteada, el doctor Paredes prosiguió diciendo: El Tribunal Electoral, Primera Sala de la Capital, por el Acuerdo y Sentencia Nº 34 de fecha 27 de diciembre del 2002 (fs. 104/105 y vto.), resolvió hacer lugar a la demanda contencioso administrativa y, en consecuencia, revocó las Resoluciones Nº 66 del 7 de febrero del 2002, Nº 68 del 7 de febrero del 2002 y Nº 73 del 9 de febrero del 2002, dictadas por el Intendente Municipal de la ciudad de Luque, disponiendo la inmediata reposición de los actores en el cargo que venían ocupando, o en otro de similar categoría, bajo apercibimiento de los dispuesto en el Art. 45 de la Ley de la Función Pública, así como el pago de salarios caídos, conforme lo determina el Art. 44 in fine, de la citada Ley.

Contra esta Resolución se alza el abogado Eladio Duarte Carballo, señalando que el citado Tribunal, al dictar el fallo recurrido, lo hizo fundado en cuestiones meramente políticas, ignorando que los actores no gozan de la estabilidad especial invocada, pues el intendente anterior, doctor César Meza Bría, dictó resoluciones sin ajustarse al sistema de selección para el ingreso y promoción de

la función pública, establecida en el artículo 15 de la Ley 1626/00. Manifiesta también el apelante, que tampoco se ha probado la pretendida estabilidad sindical, al no haberse presentado la constancia pertinente extendida por la Dirección del Trabajo en cumplimiento de lo establecido en el Código del Trabajo. Refiere, asimismo, que los cargos no estaban previstos en el Anexo del Personal Permanente del Presupuesto General de Gastos correspondiente al ejercicio vigente, teniendo en cuenta que ellos deben preexistir a los nombramientos, por lo que corresponde revocar la sentencia apelada, con costas (fs. 118/121).

Por su parte, el abogado de los accionantes, al contestar el traslado pertinente, sostiene que la resolución recurrida su halla en todo ajustada a derecho, solicitando en definitiva la confirmación de la misma con costas.

Del estudio de la cuestión planteada, se infiere que los señores Ricardo Alberto Cuenca Cano, Carla Analía Fernández Salcedo y Fernando Sebastián Benítez, fueron nombrados como funcionarios del municipio de Luque, por resoluciones emanadas de la administración municipal de la ciudad de Luque, entonces a cargo del doctor César Ramón Meza Bría, individualizadas respectivamente como el N° 147 de fecha 2 de febrero del 2001 (fs. 8), N° 39 de fecha 21 de enero de 2000 (fs. 6) y N° 38 de fecha 21 de enero del 2000 (fs. 11), las que no fueron desconocidas por la demandada, por lo que toda duda con relación a la condición de funcionarios municipales de los citados se encuentra fuera de discusión.

El despido de los mismo fue dispuesto por el actual intendente municipal, Vicente Cáceres, en los términos de las resoluciones también agregadas a autos (objeto de esta demanda), sin ajustarse a lo expresamente dispuesto en el artículo 43 de la Ley 1626/00 (De la Función Pública), por lo que al disponerse la cesantía de los actores se violó el marco legal que rige la materia. Ante dicha determinación, resulta obvio, y así lo consideró acertadamente el Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala, que no se ha actuado con sujeción a la ley, pues era menester la instrucción del sumario administrativo previo. No constando que se actuó de tal forma en la cesión de los funcionarios municipales, se han violado derechos elementales, no solo de la Ley de la Función Pública, sino por sobre todo, de la misma Constitución Nacional (debido proceso y derecho a la defensa).

Cabe considerar, igualmente que en la esfera del Derecho Administrativo, el principio axiomático es que los actos de la Administración Pública son siempre reglados, salvo que la discrecionalidad sea admitida expresamente por la ley. Tal deber no fue respetado por el actual intendente municipal, conforme surge del tenor de las resoluciones impugnadas. La jurisprudencia constante y uniforme de esta Corte señala que se deben respetar las exigencias que en esta materia

disponen y consagran los artículos 16 y 17 de la Constitución Nacional, así como la reglamentación que al respecto impone la Ley de la Función Pública, lo que no ha acontecido en el caso que nos ocupa. Ante la inexistencia del acto de instrucción sumarial, resulta evidente que no existe sustento jurídico alguno que pueda soportar la vigencia de las Resoluciones N° 66 del 7 de febrero de 2002, N° 68 del 7 de febrero del 2002 y N° 73 del 9 de febrero del 2002, todas dictadas por el actual intendente municipal de la ciudad de Luque. Corresponde revocarlas, tal cual ya lo dispusiera el órgano jurisdiccional predecesor en el estudio de esta causa.

En cuanto a los demás requerimientos de la apelación, el estudio de los mismos deviene inoficioso, dado el alcance de las consideraciones que anteceden, siendo de rigor estar por la confirmación de la sentencia recurrida.

Finalmente, con respecto alas costas, por imperio del Art. 205 del Código Procesal Civil, en concordancia con el Ara 203 inc. a) del mismo ordenamiento ritual, las mismas deben ser soportadas por el apelante. Es mi voto.

A su turno, los doctores Irala Burgos y Riezi Galeano, manifiestan que se adhieren al voto que antecede por los mismos fundamentos.

Por los méritos de la Acuerdo que antecede, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resuelve: Declarar desierto el recurso de nulidad. Confirmar el Acuerdo y Sentencia N° 34 de fecha 27 de diciembre del 2002, dictado por el Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala Imponer las costas al apelante. – Jerónimo Irala Burgos. –Wildo Rienzi Galeano. –Felipe Santiago Paredes.- Se. Alfredo Benitez Fantilli.

TITULO UNDÉCIMO DE LAS DISPOSICIONES FINALES

Art. 238. La contravención a las leyes, Ordenanzas y Resoluciones municipales, será sancionada con multas, comiso de mercaderías y clausura total o parcial de establecimientos, previstas en ellas.

Concordancia: Capítulo II “De las Sanciones”, de la Ley N° 1276/98 “De los Juzgados de Faltas Municipales”.

El principio que rige esta norma es el establecido en el artículo 1º del Código Penal: Principio de Legalidad: “Nadie será sancionado con una pena o medida sin que los presupuestos de la punibilidad de la conducta y la sanción aplicable se hallen expresa y estrictamente descritos en una ley vigente con anterioridad a la acción u omisión que motive la sanción”.

El artículo a analizar, establece tres tipos sanciones (multa, comiso de mercaderías y clausura total o parcial) para los infractores. A la voz de la Ley N° 1276/98 “De los Juzgados de Faltas Municipales”, que derogó todo el Capítulo IV, del Título Segundo de Ley Orgánica, se habla además de las penas de amonestación y inhabilitación (art. 11).

La Ley N° 1276/98 define dichas sanciones en los siguientes términos:

1. **Multa:** consiste en el pago a la Municipalidad de una suma de dinero determinada. Los montos de las multas, sus escalas y plazos de pago serán fijados por ordenanzas (art. 13).
2. **Amonestación:** es la sanción por la cual se hace notar la comisión de una falta, se identifica al infractor y se registra la misma en el prontuario municipal (art. 12).
3. **Inhabilitación:** consistirá en la suspensión del goce de las licencias otorgadas por la Municipalidad para conducir, para ejercer funciones profesionales o actividades comerciales, industriales, de artes u oficios generales, deportivos o de recreación o para utilizar locales, instrumentos, sustancias o insumos. La inhabilitación será aplicada en el marco establecido por la ordenanza respectiva. Podrá ser parcial o total, de plazo determinado o indeterminado, si la rehabilitación queda sujeta a condición (art. 14).
4. **Clausura:** consiste en el cierre de locales privados de uso público o de espacios públicos de uso privado o de uso colectivo (art. 15)
5. **Decomiso:** es la cosa perdida. Es efecto del comiso, el cual consiste en la pena de pérdida de la cosa, en que incurre el que comercia con géneros prohibidos o falta a un contrato en que se estipuló esta sanción. Es una pena accesoria de privación de los efectos o instrumentos de un delito. Procederá contra cosas de tenencia, de empleo, de tránsito o de comercio restringido o prohibidos.

Para la aplicación de alguna de las sanciones mencionadas, la Ley precitada fija cuales son las clasificaciones de las faltas (gravísimas, graves o leves).

Las medidas de urgencias que puede adoptar la Intendencia destinadas a hacer cumplir normas legales o resoluciones comunales: desocupaciones o recuperaciones de bienes públicos municipales; inhabilitación de local; suspensión de actividades o de obras; retiro de circulación, inmovilizaciones, demoliciones, remociones o inutilización o destrucción de cosas; suspensión de autorizaciones o retención de licencias; cierres de vías de circulación de espacios

de uso público y reconstrucción o reposición de cosas o situaciones a su estado habitual o regular (art. 34).

Art. 239. La Municipalidad de Asunción y las del Primer Grupo previsto en esta Ley contarán con una Asesoría Jurídica, las demás Municipalidades recurrirán a la OPACI o al Instituto de Desarrollo Municipal para realizar consultas jurídicas las veces necesarias.

La Junta Municipal, como el Intendente, deberán requerir el parecer de la Asesoría Jurídica antes de aceptar, suscribir o rescindir cualquier contrato. En caso de incumplimiento de éste requisito, serán responsables personalmente de los daños que acarreen a la Municipal.

Concordancia: Artículo 249 de esta Ley

La norma es de cumplimiento irrestricto. Su violación produce un acto nulo. Su incumplimiento trae aparejada responsabilidad personal de los integrantes de dicho Órganos.

De la lectura rápida del artículo pareciera que solamente los actos mencionados en el segundo párrafos necesitan de un dictamen jurídico. Sin embargo, la recomendación de la práctica, es que todo acto a realizar cualquiera de los Poderes municipales, debe contar con el dictamen jurídico respectivo.

En la actualidad, el Instituto de Desarrollo Municipal ha desaparecido por lo que, además de la OPACI, los municipios pueden recurrir a otros estamentos estatales a fin de obtener el parecer sobre algún proceder, me refiero por ejemplo: al Ministerio de Hacienda, a la Contraloría General de la República, a la Secretaría de la Función Pública, etc.

Art. 240. El Intendente Municipal y los Presidentes de la Juntas no podrán ser obligados a comparecer ante los tribunales para absolver posiciones o para otros actos relacionados con las gestiones que ante dichos Tribunales se prosigan, pero podrá recabarse por escrito un informe de los mismos, en los casos que su deposición personal fuese indispensable.

La incomparecencia física ante los estrados judiciales de las máximas autoridades de la Intendencia y de la Junta Municipal para absolver posiciones, está basado en el hecho del carácter que les inviste a estas personas. Sus actos realizados en el carácter concedido por la ley, son públicos y cada uno de ellos, contienen antecedentes que unidos o sumados dan origen a actos administrativos municipales que hacen plena prueba de acuerdo a la norma civil antes citada.

Art. 241. Las disposiciones de éstas Ley serán aplicables a las rutas nacionales y los caminos departamentales en las partes que crucen zonas urbanas de Municipios.

La ley municipal data de 1987, época en que los municipios no tenían la importancia y relevancia nacional que la de hoy en día. El radio urbano tenía la extensión que la concedía su ley de creación. En la actualidad, el crecimiento demográfico obligó al crecimiento de la zona urbana, produciéndose de hecho pero no de derecho, la variación de la ley que estableció su creación.

Las zonas rurales de los municipios están semi desaparecidas. Solamente siguen vigentes las establecidas por las letras. El Estado Central, con su régimen intervencionista, fija anualmente los valores del impuesto inmobiliario que difieren totalmente de la realidad. Basado en un desconocimiento de campo, utilizando datos irreales, engendran una gran pérdida económica para el Municipio.

Art. 242. El contribuyente que hiciere declaraciones fraudulentas que tiendan a ocultar o falsear los datos que la Municipalidad requiera para el cobro de impuestos, tasas o contribuciones especiales, será sancionado de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Código Penal.

Debemos de remitirnos directamente al Código Penal. La constatación del hecho delictivo por parte de la Administración, debe ser denunciada ante la Fiscalía iniciándose así el procedimiento sumarial respectivo. Si durante el mismo, se confirmara la declaración falsa, el infractor deberá ser sancionado con algunas de las penas de nuestra ley penal de fondo.

Art. 243. El funcionario municipal que revele o divulgue informaciones sobre el estado financiero de personas naturales o jurídicas que conociere en razón de su cargo, será pasible de las sanciones establecidas en el Código Penal.

Concordancia: Artículos 315 al 317 del Código Penal.

Previo a la sanción penal, el funcionario debe ser sometido a un sumario administrativo o a un sumario llevado a cabo por el Ministerio Público.

El principal deber de un funcionario *“es el de lealtad a la ley, tomado en sentido lato. Por este deber se impone al funcionario una obligación moral y jurídica y de fidelidad a la Constitución y a las leyes que integran el ordenamiento jurídico positivo. Es un deber general implícito... El deber de obediencia no agota el cumplimiento de los deberes de la gente público, por cuanto, además de obedecer al superior jerárquico, debe velar por los intereses públicos que se le han confiado, con todas sus fuerzas intelectuales y morales, en detrimento de sus intereses personales y algunas veces con peligro de su vida”* (**Manuel María Diez** **Manual de Derecho Administrativo, Tomo 2, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires.**).

Art. 244. En la nomenclatura de avenidas, calles, plazas y paseos, no se cambiarán en ningún caso los nombres toponímicos o históricos.

Art. 245. Los créditos municipales prescribirán a los cinco (5) años, contados desde la fecha de su exigibilidad o del día en que la sentencia haya pasado en autoridad de cosa juzgada.

Concordancia: Artículos 146, 147, 235 de esta Ley.

Como lo expresáramos anteriormente, la exigibilidad de las deudas municipales comienzan el primer día del año siguiente al de su origen (ej.: las deudas del año 03 son exigibles a partir del 1º de enero de 04). La prescripción es interrumpida si durante el lapso de cinco años, el municipio hubiera procedido a notificar o reclamar al contribuyente moroso el pago de su obligación. Todo acto administrativo, conocido por el contribuyente moroso, destinado a reclamar el pago del tributo adeudado, produce la interrupción de la prescripción.

Art. 246. No se permitirá construcción alguna dentro de las zonas urbanas, suburbanas y de los loteamientos, sin previa autorización de la Municipalidad. Esta disposición rige igualmente para las entidades y organismos de derecho público.

Concordancias: Artículos 39, 40, 41, 67, 117, 119, 125, 177, 178, 179, 180, 193 de esta Ley.

Los municipios poseen, en carácter de ingreso corriente, los ingresos tributarios, que dentro de su género, encontramos los impuestos municipales a la construcción, al fraccionamiento de la propiedad inmobiliaria, transferencia de bienes raíces y edificio, entre otros.

Con estos ingresos, la municipalidad puede cumplir con sus fines y objetivos sociales como así también con sus obligaciones comerciales y laborales.

Si permitiera la construcción desmedida y descontrolada como así también de los loteamientos, se produciría una evasión impositiva elevada con la responsabilidad directa del Administrador y la descomposición en la planificación física y urbanística del municipio.

Art. 247. Ninguna persona, corporación civil o eclesiástica, podrá recolectar donativos sin autorización escrita municipal, la cual no se podrá conceder sin una caución suficiente. Quedan eximidas de ésta las sociedades de beneficencia, las de fines sociales con personería jurídica y los partidos políticos.

Toda actividad debe ser reglada por la Municipalidad. La falta de información sobre el acto conlleva ocultación y la evasión impositiva respectiva. Las colectas realizadas en nuestras calles, destinadas a beneficencia deben contar con la resolución de la Intendencia por la cual se permite el acto, se le concede las exoneraciones contempladas en la Ley Nº 125 y en las municipales. La caución

exigida esta destinada a asegurar la veracidad del acto y evitar el uso de la necesidad y de aprovechar de la sociedad para provecho propio.

Art. 248. Los responsables de la colecta pública autorizada de acuerdo con el artículo anterior, rendirán cuenta de lo recaudado a la Municipalidad dentro del plazo establecido, sin cuyo requisito no se podrá cancelar la fianza, si hubiere sido exigida.

Art. 249. Los Miembros de las Juntas Municipales, los Intendentes y demás funcionarios no podrán celebrar contrato alguno con la Municipalidad donde prestan sus servicios, so pena de nulidad del acto y de la responsabilidad penal y civil a que hubiere lugar.

Concordancia: Artículo 239, última parte, de esta Ley

La norma es sencilla y clara. Todo acto administrativo naciente de la relación mencionada, es nulo no anulable careciendo de toda eficacia jurídica. Se trata, con esta norma, evitar el tráfico de influencia que surge del cargo que ostenta el Concejal, el Intendente o cualquier otro funcionario público municipal.

El municipio, como institución, está exento de responsabilidad alguna. En contrapartida, los firmantes del acto, serán responsables directos y personalmente de los perjuicios que ocasionare aquel de acuerdo a lo dicho en la última parte del artículo 239.

Art. 250. Para erigir bustos, estatuas o monumentos conmemorativos de personas o acontecimientos históricos en lugares públicos, locales destinados al uso público o establecimientos de enseñanza, o permitir su creación, las Municipalidades deberán ser autorizadas por ley.

Art. 251. La primera Junta Municipal de un Municipio creado, estará compuesta por representantes de los Partidos Políticos legalmente reconocidos.

Art. 252. Las autoridades policiales están obligadas a prestar su concurso para el cumplimiento de las leyes, Ordenanzas, Reglamentos y Resoluciones, a requerimiento de las Municipalidades respectivas.

Este artículo no se cumple a rajatabla por las autoridades policiales. La Policía Nacional, en desconocimiento de poder de policía que posee el municipio, necesita de una orden judicial para la prestación del servicio o la ayuda requerida para ejecutar una orden emanada del Intendente o del Juzgado de Faltas.

Art. 253. Deróganse la Ley N° 222 del 30 de julio de 1954, sus modificaciones y todas las demás disposiciones contrarias de esta ley.

Esta ley entrará en vigencia a los sesenta (60) días de su promulgación.

Art. 254. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

BIBLIOGRAFIA

1. **Constitución de la República del Paraguay, sancionada y promulgada el 20 de julio de 1992**, La Ley Paraguaya S.A., Editora, 1992, Asunción.
2. **Constitución de la República del Paraguay 1992, Tomos I y II**, Prof. Dr. Ramiro Barboza, CIDSEP-AID, 1993.
3. **Manual de Derecho Constitucional y Político, la Legitimación del poder y su problemática. La Sociedad Política Organizada.** Prof. Bernardino Cano Radil. Ediciones Jurídicas Catena S.A., Asunción, 2003.
4. **Compendio de Leyes Municipales, Institucional Administrativo: “Ley N° 1294 “Orgánica Municipal”, Instituto de Desarrollo Municipal, Descentralización de Estructuras Administrativas**, Asunción, 2000.
5. **Compendio de Leyes: Sistema Tributario Municipal, Edición Municipal. Instituto de Desarrollo Municipal, Descentralización de Estructuras Administrativas**, Asunción, 2000
6. **Principios de Derecho Administrativo**, Prof. Dr. Salvador Villagra Maffiodo, Editorial El Foro, Asunción, 1981.
7. **Código del Trabajo, Código Procesal del Trabajo, Ley N° 1626/00 “De la Función Pública”, Colección Legislación Paraguaya**, Edición 2001. Intercontinental Editora.
8. **Derecho Administrativo, Tomo III, Prof. Manuel Peña Villamil**, Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, Biblioteca de Estudios Paraguayos, Volumen 56, Asunción, 1997.

9. **Manual de Derecho Administrativo, Tomos 1 y 2.** Manuel María Díez, con la colaboración de Tomás Hutchinson. Editorial Plus Ultra. 1997. Buenos Aires.
10. **Derecho Administrativo**, 7ma. Edición actualizada. Roberto Dormí. Ciudad Argentina, Editorial de Ciencia y Cultura. Buenos Aires. 1998.
11. **Tratado de Derecho Administrativo. Tomos 1 al 6.** Miguel S. Marienhoff. Quinta Edición Actualizada. Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1995.
12. **Derecho Administrativo, Tomos I, III y VI.** Prof. Y Dr. Benjamín Villegas Basavilbaso, Tipografica Editora Argentina, Buenos Aires, 1949.
13. **El Diccionario De Derecho Público (Administrativo – Constitucional – Fiscal)** de Emilio Fernández Vázquez, Edit. Astrea, 1981, Buenos Aires – Argentina).
14. **Diccionario de la Lengua Castellana, Real Academia Española, Vigésima Primera Edición, Tomo I**, Edit. Espasa Calpe S.A., 1992, Madrid, España.
15. **“Diccionario de Derecho Público (Administrativo-Constitucional-Fiscal)**, Emilio Fernández Vázquez, Edit. Astrea, 1981, Buenos Aires.
16. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales** Manuel Osorio,. Edit. Obra Grande S.,A., Montevideo, Uruguay.
17. **“Contabilidad Básica”**, Ediciones Macchi Enrique Fowler Newton, Buenos Aires.
18. **Derecho Administrativo chileno y comparado (actos, contratos y bienes).** Prof. Dr. Enrique Silva Cimma. Edit. Jurídica de Chile. 1995.

19. **Diccionario de Derecho Empresarial**, Luís Ribó Durán y Joaquín Fernández Fernández, primera Edición, editorial Bosch, S.A., Barcelona, España, 1998.
20. **Enrique Fowler Newton**, en su obra: “Contabilidad Básica”, Edic. Macchi, Buenos Aires – Bogotá – 1999.
21. **Dino Jarach** en su obra “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”, Segunda Edición, edición Abeledo-Perrot, 1996, Buenos Aires, Argentina.
22. **El Prof. Dr. Carlos Antonio Mersán**, en su obra **Derecho Tributario, Novena Edición Actualizada**, Intercontinental Editora, 2003.
23. **Richard Musgrave y Peggy B. Musgrave**, en su obra **Hacienda Pública, Teoría y Aplicada**, Quinta Edición, MacGraw-Hill, 1992.
24. **Diccionario de Ciencias Económicas”** dirigido por **Jean Romeul**, editorial Labor S.A., Barcelona, 1966.