

ACUERDO Y SENTENCIA N° 280/11

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONTRA LA LEY N° 1161/97 QUE REGLAMENTA LAS OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELETRICIDAD (ANDE) VINCULADAS CON LOS ARTÍCULOS 186, 195, 281 Y SGTES. DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y A SU CALIDAD DE PARTE INTEGRANTE DE LOS ENTES BINACIONALES ITAIPÚ Y YACYRETÁ”.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los Un días del mes de Junio del año dos mil once, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctor ANTONIO FRETES, Presidente y Doctores MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI y ALICIA BEATRIZ PUCHETA DE CORREA, quienes integran la Sala por inhibición del Doctor VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ y en reemplazo del Doctor JOSÉ V. ALTAMIRANO AQUINO, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONTRA LA LEY N° 1161/97 QUE REGLAMENTA LAS OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELETRICIDAD (ANDE) VINCULADAS CON LOS ARTÍCULOS 186, 195, 281 Y SGTES. DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y A SU CALIDAD DE PARTE INTEGRANTE DE LOS ENTES BINACIONALES ITAIPÚ Y YACYRETÁ”, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el abogado Anastasio Acosta Amarilla, en representación de Itaipú Binacional, y el abogado Ramón Aníbal Scappini en representación de la Entidad Binacional Yacyretá, bajo patrocinio de los Dres. Juan Carlos Mendonca y José Antonio Moreno Ruffinelli.-

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

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?.

A la cuestión planteada el Doctor FRETES dijo: El abogado Anastasio Acosta Amarilla, en representación de Itaipú Binacional, y el abogado Ramón Aníbal Scappini en representación de la entidad Binacional Yacyretá, bajo patrocinio de los Dres. Juan Carlos Mendonca y José Antonio Moreno Ruffinelli, promueven acción de inconstitucionalidad contra la [Ley N° 1161/97](#) “Que reglamenta las obligaciones de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)” vinculadas con los artículos [186](#), [195](#), [281](#) y siguientes de la Constitución Nacional y a su calidad de parte integrante de los Entes Binacionales Itaipú y Yacyretá.

Que los recurrentes señalan que en virtud de Tratados firmados por el Paraguay con el Brasil (26/04/73) y la Argentina (3/12/73), las Altas Partes Contratantes crearon en igualdad de derechos y obligaciones; las entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá. Estas entidades son personas jurídicas de derecho internacional, con estatutos en los cuales se crean los órganos de administración de las entidades y que son el Consejo de Administración y el Directorio Ejecutivo. No se aplican las normas de cada uno de los Estados contratantes sino cuando el Tratado expresamente lo establece. La Ley 1161 dispone que la ANDE en su calidad de parte integrante de los Entes Binacionales Itaipú

y Yacyretá, deberá requerir a dichos entes en forma permanente toda la documentación e información vinculada con el manejo administrativo de estos entes. El propósito de la ley es efectuar a través de la ANDE los controles que son propio de otro tipo de instituciones públicas, ya que las entidades creadas por el Tratado se hallan por su propia naturaleza, sujetos a otro tipo de regulación. La ley ataca el principio establecido en el [artículo 36](#) de la Constitución Nacional que consagra la inviolabilidad del patrimonio documental de las personas, lo que resulta grave porque: a) obliga a la ANDE y a los Directores y Consejeros Paraguayos de los dos entes, a disponer, exhibir y entregar un patrimonio que no es suyo, sino de personas jurídicas de derecho internacional; Itaipú y Yacyretá, b) pretende que ese patrimonio, al que sólo se puede acceder mediante orden judicial, sea entregado, exhibido y puesto a disposición en forma directa por quienes no están facultados constitucionalmente para ello – con lo que se llega a exigir la comisión de un delito contra las garantías constitucionales –, c) lo que en el orden interno sólo puede ser exigido por un juez, conforme al texto constitucional, la ley pretende que pueda ser exigido por las Cámaras del Congreso, por las Comisiones de Investigaciones de las mismas, por la Contraloría General de la República y hasta por Senadores y Diputados individualmente, d) pretende crear un medio que trata de enmascarar la ilegitimidad constitucional, mediante el subterfugio de una supuesta obligación legal, que llega a imposición de sanciones administrativas a quienes no pueden ser pasibles de ella. Fundan la acción en los [artículos 137](#) y [145](#) y concordantes de la Constitución Nacional y en los Tratados de Itaipú y Yacyretá, aprobados y ratificados por leyes de la República N° 389/73 y N° 433/73, respectivamente.-

Que la cuestión a determinar en la presente acción es: ¿el texto de la ley impugnada es contradictoria con el texto y espíritu de los Tratados de Itaipú y Yacyretá?. En caso de que efectivamente exista una contraposición entre estos ordenamientos jurídicos, estaríamos en presencia de una violación del [art. 137](#) de la Constitución Nacional que establece el orden de prelación del derecho positivo nacional.-

Ahora bien, el [artículo 1°](#) de la Ley 1161 establece que la ANDE deberá requerir a los entes binacionales en forma permanente toda la documentación e información vinculada con el manejo administrativo de las mismas, y mantenerlas conjuntamente con los balances generales y demostración de cuentas de resultados de ejercicios anteriores, a disposición de las autoridades nacionales competentes. Los [artículos 2](#) y [3](#) de la ley hacen referencia al tipo de documentación y a la obligación de las autoridades paraguayas de los entes Binacionales a cumplir lo dispuesto en la Ley 1161. El [artículo 4](#) faculta a las comisiones del Congreso a solicitar a la ANDE todo tipo de información que se vincule con el funcionamiento y administración de Itaipú y Yacyretá. Por su parte, el [artículo 5](#) establece la obligatoriedad de la ANDE a responder a los pedidos de informe de las Cámaras del Congreso, debiendo valerse en su caso de la documentación que le es solicitada a las binacionales en cumplimiento de los dos primeros [artículos](#) de la ley. El [artículo 6°](#), faculta a las comisiones de investigación parlamentaria a requerir de la ANDE cualquier documento, información o explicación de las decisiones adoptadas por las autoridades paraguayas de las Binacionales, mientras el [artículo 7°](#) faculta a la Contraloría General de la República a controlar toda la información y documentación prevista en la ley. Los [artículos 8](#) y [9](#) finalmente, establecen la obligación de las autoridades de la ANDE y de los Directores y Consejeros de las Entidades a cumplir lo dispuesto en la [Ley 1161](#), al tiempo que prevé las sanciones en

caso de incumplimiento.-

El Anexo “A” del Tratado de Itaipú, establece que el modelo de gestión de la entidad obedecerá a las directrices del Consejo de Administración ([art. 7°](#)) el cual es el principal órgano de decisión ([art. 8°](#)). La Administración de la Itaipú corresponde al Consejo de Administración y el Directorio Ejecutivo ([art. 13](#)). El artículo 2° párrafo único señala: Las instalaciones administrativas de la Entidad y su patrimonio documental forman parte del condominio binacional de la Itaipú.-

Siguiendo con el estudio del Tratado de Itaipú, advertimos que en su [art. 22](#) se establece que el control del ente será ejercido por medio de auditores externos independientes cuya selección y contratación será sometida al Consejo de Administración previo parecer de la ANDE, la cual se encuentra facultada a solicitar ampliaciones o complementaciones de los informes presentados por dichos auditores. El [artículo 23](#) párrafo 1° indica que la Itaipú presentará hasta el 30 de abril de cada año el balance general y la demostración de la cuenta de resultados del ejercicio anterior

El Tratado de Yacyretá en su Anexo “A” por su parte, establece de manera coincidente que los órganos de administración del ente son, en Consejo de Administración y el Comité Ejecutivo (Art. 5). Yacyretá establece una auditoría externa para el control contable de todos los aspectos relacionados con el desenvolvimiento económico, financiero y patrimonial (art. 18.4). El Consejo de Administración presentará a la ANDE el Balance General y la demostración de la Cuenta de Resultados hasta el 30 de abril de cada año.-

Examinada la normativa cuestionada (Ley N° 1161/97), apreciamos que la misma contiene disposiciones que van contra el texto de los Tratados de Itaipú y Yacyretá. En efecto, la Ley 1161 faculta a la ANDE a requerir documentaciones referentes a las Binacionales en cualquier momento y mantener las mismas a disposición de las autoridades nacionales a pesar de la disposición expresa de los Tratados que dichos instrumentos constituyen patrimonio documental de los Entes Binacionales, y por lo tanto, requiere de la autorización de los Estados Partes para el efecto.-

Asimismo, la Ley 1161 establece que la Contraloría General de la República tendrá la facultad de controlar las documentaciones referidas con los Entes Binacionales, a pesar que en los respectivos Tratados se ha expresamente establecido cual es el procedimiento de control de las entidades; Itaipú y Yacyretá.-

Podemos concluir conforme a lo expuesto precedentemente y sin temor a equívocos, que la Ley 1161/97 es violatoria del [art. 137](#) de la Constitución Nacional en cuya parte pertinente señala: “la ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado... ..”.

Que por tanto, fundado en lo señalado y conforme con el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, soy de opinión que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad interpuesta, declarando en consecuencia la inaplicabilidad por

inconstitucional de la Ley 1161/97. Es mi voto.-

A su turno el Doctor BAJAC ALBERTINI dijo: 1) Me adhiero al voto del Ministro preopinante, Dr. FRETES, y manifiesto cuanto sigue: Que el tema a dilucidar en la presente acción gira en torno a determinar si efectivamente la Ley impugnada (N° 1161/97) viola disposiciones consagradas en los Tratados de Itaipú y Yacyretá. A más de las fundamentaciones ya vertidas en el voto precedente, los cuales confirman que la citada ley contraviene ambos Tratados, me permito realizar las siguientes disquisiciones: La Supremacía Constitucional es un principio teórico del Derecho Constitucional que postula, originalmente, ubicar a la Constitución de un Estado jerárquicamente por encima de todas las demás normas jurídicas, internas y externas, que puedan llegar a regir sobre ese Estado. Esto incluiría a los Tratados Internacionales ratificados por el país y cuyo ámbito de aplicación pueda ser también sobre las relaciones jurídicas internas.-

El principio consagrado en el [art. 137](#) de nuestra Carta Magna no sólo se refiere a la supremacía de la Constitución Nacional, por encima de cualquier otro instrumento normativo, sino también al orden jerárquico de prelación de las normas que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, la Ley N° 1161/97 pretende implementar mecanismos de control a las Entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá, a través de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), lo cual contraviene con lo dispuesto en los Tratados de ambas entidades, en el sentido de que ambos Tratados establecen distintos mecanismos de control.-

Por ende, la Ley N° 1161/97 deviene inconstitucional, pues contraviene el principio establecido en el [art. 137](#) de la Constitución. Es mi voto.-

A su turno la Señora Ministra Alicia Beatriz Pucheta de Correa, dijo: Me adhiero por sus mismos fundamentos al voto del distinguido colega preopinante, Ministro Antonio Fretes, y agrego: En los términos del Tratado que engendró el nacimiento de la entidad binacional, las partes se aseguran, recíprocamente, la posición jurídica de equivalencia, esto es, ninguna de ellas disfruta de una posición de ventaja con relación a la otra.- Si su creación se debió a un acto internacional entre Estados que, en común y en ejercicio de sus respectivas soberanías, le han conferido la personalidad jurídica, así también su objetivo, capacidad y responsabilidad, recursos, procedimientos y estructura derivan del respectivo Tratado.-

Por ello, los medios de control y actuación sobre las entidades binacionales son aquellos dispuestos en los Tratados, ratificados en nuestro país por [Ley N° 389/73](#) y [Ley N° 433/73](#), a cuya observancia están sujetos los órganos y entidades de la administración, puesto que las cláusulas respectivas constituyen normas jurídicas incorporadas al ordenamiento interno, en el orden de prelación establecido en nuestra Carta Magna.-

La [Ley N° 1161/97](#) establece mecanismos de control a través de la ANDE a las Entidades Binacionales de Yacyretá e Itaipú, en contraposición a lo que disponen los respectivos Tratados Internacionales, produciéndose de esta forma una vulneración al principio de prelación de las leyes establecido en el [art. 137](#) de la Constitución.-

En base a las apreciaciones expuestas precedentemente, en concordancia con el Dictamen del Fiscal General del Estado, concluyo que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 1161/97. Es mi voto.-

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:

ACUERDO Y SENTENCIA N° 280.-

Asunción, 1 de Junio de 2.011.

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de la Ley N° 1161/97, en relación a los accionantes.-

ANOTAR, registrar y notificar.-

Ante Mí:

Héctor Fabián Escobar Díaz (Secretario Judicial I).-

Antonio Fretes

Miguel Oscar Bajac Albertini

Alicia Beatriz Pucheta De Correa