

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONTRA LOS ARTS. 1 INC. C), 3 INC. Y), 5 INC. E), 6, 10, 12, 16 PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFO, 31 ÚLTIMA PARTE, 41, 64, 65, 66, 67, 82 Y 83 DE LA LEY N° 2051/2003 DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”. AÑO: 2004 – N° 578.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO** *mil trescientos noventa y seis* -----

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *octubre* del año dos mil diecisiete, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONTRA LOS ARTS. 1 INC. C), 3 INC. Y), 5 INC. E), 6, 10, 12, 16 PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFO, 31 ÚLTIMA PARTE, 41, 64, 65, 66, 67, 82 Y 83 DE LA LEY N° 2051/2003 DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Víctor Fretes Ferreira, en nombre y representación de la Municipalidad de Mariscal José Félix Estigarribia.-----

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

**CUESTION:**

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

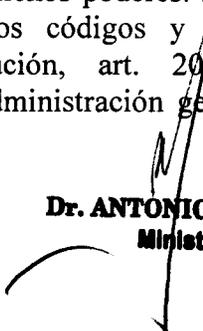
A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: El Abog. Víctor Fretes Ferreira, en nombre y representación de la Municipalidad de Mariscal José Félix Estigarribia, departamento de Boquerón, Chaco paraguayo, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 3 inc. x, 5 inc. e, 6, 10, 12, 16 penúltimo y último párrafo, 31 última parte, 41, 64, 65, 66, 67, 82 y 83 de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”. Argumentó que...“por el imperio de la misma Constitución Nacional, no es dable asimilar que la Municipalidad pueda estar sometida a la potestad interventora, contralora revisora de un órgano del gobierno central, en los términos planteados por los artículos mencionados”.-----

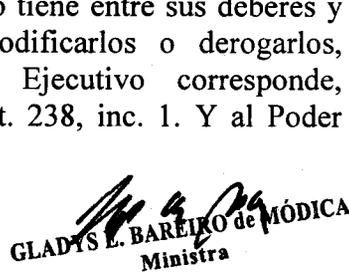
Es preciso señalar que anticipadamente voto por la negativa de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad instaurada.-----

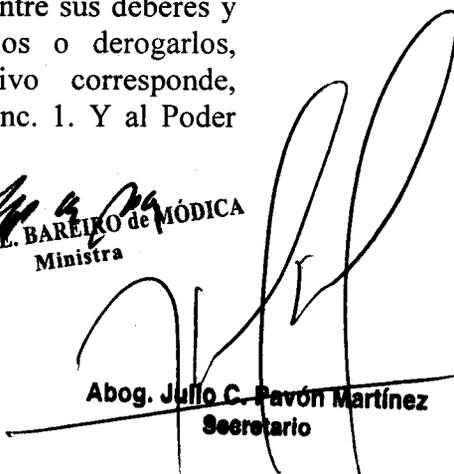
Así, el artículo 156 de la Constitución Nacional, que se encuentra en el Capítulo IV Del Ordenamiento Territorial de la República, en la Sección I De las Disposiciones Generales dispone: “De la estructura política y la administrativa. A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”.-----

Debemos partir del art. 3° de la Constitución, el cual señala que el Gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control, para adentramos en las facultades que corresponden a cada uno de dichos poderes. Así, el Legislativo tiene entre sus deberes y atribuciones el de dictar los códigos y demás leyes, modificarlos o derogarlos, interpretando esta Constitución, art. 202, inc. 2. Al Ejecutivo corresponde, primordialmente, dirigir la administración general del país, art. 238, inc. 1. Y al Poder

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

Judicial se lo constituyó en custodio de la Constitución, con la facultad de interpretarla, cumplirla y hacerla cumplir, art. 247.-----

En cumplimiento de dichos deberes y atribuciones, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 2051, aquí impugnada, por la cual se establece el Sistema de Contrataciones Públicas y tiene como objeto regular el planeamiento, programación, presupuesto, contratación ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes que realicen las entidades del Sector Público. Como fin fundamental de la misma se puede notar que es el de establecer un patrón estandarizado de contratación con el Estado, es decir un marco uniforme. Sirve para conocer, de antemano, las reglas o normas a las cuales deberán sujetarse los particulares que quieran ofrecer bienes o servicios al Estado y ello trae aparejado la anhelada seguridad jurídica para los contratantes.-----

Creemos que es potestad preponderante del Gobierno Central, entiéndase el Poder Ejecutivo, el de dictar normas atinentes a la buena administración de la cosa pública, sobre todo en un estado social y democrático de derecho, en el que la austeridad se impone como norte o rumbo a seguir por parte de los administradores de los bienes o rentas del Estado. Así esta legislación, permitirá al Ministerio de Hacienda, dictar las coordenadas para una correcta y transparente gestión de los bienes y será el encargado de administrar el sistema informático que contendrá los registros de proveedores y contratistas del Estado.--

Y es al Poder Judicial al que le corresponde ejercer el control de constitucionalidad de los actos normativos. Y es aquí en donde no nos encontramos con visos de inconstitucionalidad, porque a través de la normativa dictada por el Congreso, no se le sustituye a la Municipalidad en su poder de decisión sobre la necesidad o no de llamar a concurso para la compra de algún bien o servicio. Las municipalidades y los gobiernos departamentales, van a seguir siendo autónomos, es decir, no van a perder sus facultades de dictar sus propias normativas, bajo las formas de ordenanzas o resoluciones, de establecer su propio presupuesto, de realizar los llamados a licitación, de seleccionar a la mejor oferta y en su caso, dictar la resolución de adjudicación y contratar.-----

A este respecto cabe señalar que de la disposición constitucional transcrita en los primeros párrafos, es decir el art. 156, surge que la autonomía tanto departamental como municipal, se debe ceñir, o dicho en otros términos, debe estar de acuerdo con la Constitución y con la Ley. Al no obrar de esta manera se estaría infringiendo además el orden de prelación establecido en el propio art. 137 también de la Constitución.-----

A mayor abundamiento, tanto los gobiernos departamentales como municipales están sujetos a la intervención por el Ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Diputados, por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República. Es decir, por la ley cuestionada no se ataca la autonomía, ni tampoco se sustituye a los órganos constitucionales encargados del control de las cuentas, como sería la Contraloría General, sino que se colabora con los gobiernos departamentales y municipales a obtener un régimen más transparente, facilitando además, la igualdad de acceso a la contratación con el Estado, para todos los particulares. Es ese el fin de la norma, el que no se contrapone a lo dispuesto en el art. 166 de la Constitución.-----

La autonomía es una facultad que le seguirá estando dada a los municipios y a los gobiernos departamentales; en parte alguna de la ley atacada aparece un cercenamiento a las facultades constitucionales y legales, que tienen dichos gobiernos para dictar sus respectivas normativas, que deben, como se dijera líneas arriba, respetar el orden de prelación. Y si así no lo hicieren, el Poder Judicial, como custodio de la Constitución y específicamente, esta Corte, ejercerá el control de constitucionalidad, pudiendo declarar inconstitucionales dichos actos que no se hallen ajustados a la Carta Magna y a la Ley.-----

Por todo lo expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El profesional ...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONTRA LOS ARTS. 1 INC. C), 3 INC. Y), 5 INC. E), 6, 10, 12, 16 PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFO, 31 ÚLTIMA PARTE, 41, 64, 65, 66, 67, 82 Y 83 DE LA LEY N° 2051/2003 DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”. AÑO: 2004 – N° 578.**-----



abogado **Victor Alfonso Fretes Ferreira**, en nombre y representación de la **MUNICIPALIDAD DE MARISCAL JOSE FELIX ESTIGARRIBIA**, se presenta ante la **Excelsima Corte Suprema de Justicia** para promover Acción de Inconstitucionalidad **contra los Artículos 1 INC. C), 3 INC. Y), 5 INC. E), 6, 10, 12, 16 PENULTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFO, 31 ULTIMA PARTE, 41, 64, 65, 66, 67, 82 Y 83 DE LA LEY N° 2051/2003 “DE CONTRATACIONES PUBLICAS”.**-----

**Que, en primer lugar, debo lamentar el lapso transcurrido desde la promoción de esta acción de inconstitucionalidad, más esta Magistratura no puede permitir más demora que la ya generada, debido a que estos autos llegaron a mi Gabinete recién en fecha 20 de mayo de 2014.**-----

Alega el profesional que se encuentra vulnerado el Artículo 166 de la Constitución, referente a la “autonomía municipal” y fundamentan su acción manifestando, entre otras cosas, que “(…) *las municipalidades, como entidades de derecho público, caen bajo su ámbito de aplicación* (...)”.-----

Creo oportuno esgrimir algunos conceptos referentes a la autonomía alegada por el accionante. El autor compatriota **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 **Guido Zanobini**, quien explica el alcance de la palabra autonomía en los siguientes términos: “**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**”.-----

**Peña Villamil**, al definir el concepto de autonomía lo hace desde una perspectiva administrativista, diciendo que “**significa que los entes públicos puedan dictar normas jurídicas válidas tanto para los fines de su propia organización como con efecto para los administrados**”.-----

Luego de estas breves consideraciones conceptuales, es pertinente adentrarnos a lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico. Como punto de partida es fundamental referimos a lo establecido en el Artículo 156 de la Constitución, inserto en el capítulo referente al ordenamiento territorial de la República, que establece: “**DE LA ESTRUCTURA POLITICA Y ADMINISTRATIVA.- A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.**”. Refiriéndose específicamente a la autonomía de los municipios, el Artículo 166 dice: “**Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos**”.-----

De la lectura de los artículos precedentes, surge claramente la consagración del principio de autonomía municipal. La utilización de la calificación en las respectivas normas, “*dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes*” y “*dentro de su competencia*”, denota que la autonomía en cuestión no se trata de un principio consagrado a favor de los municipios en forma absoluta, ilimitada e irrestricta, sino que se halla

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

**Abog. Julio C. Payón Martínez**  
Secretario

limitado por otros principios estipulados en la misma Constitución. Es en este sentido que debe ser entendida la autonomía, y ello es así no solamente cuando se trate de una República unitaria como el Paraguay, sino que también procede para Repúblicas cuyo sistema de gobierno es federal.-----

Sin lugar a dudas que en este último caso la autonomía de la que gozan los estados, provincias o condados será mayor, pero de ninguna manera llega a una plena independencia, es decir una autonomía absoluta, ilimitada e irrestricta. Si este fuere el caso estaríamos en presencia de unidades políticas secesionistas de la república de la que forman parte, y no una subdivisión política dentro de ella. Estos conceptos son igualmente aplicables aun para el complejo caso de la división política-territorial del Reino de España, en donde las comunidades autónomas se subdividen en varias provincias que la componen. Cada comunidad autónoma está dotada de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como la facultad de administrarse mediante sus propios representantes. La Constitución Española de 1978 reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las regiones que componen el Estado, *pero también establece los poderes que pueden ser asumidos por las Comunidades Autónomas y aquellos que sólo se le pueden atribuir al Estado*. Es decir, ciertas potestades siguen reservadas exclusivamente al poder central, que a las Comunidades Autónomas les está vedado su ejercicio. En igual sentido, al gobierno central no le está permitido inmiscuirse en cuestiones que la Constitución reserva exclusivamente a las Comunidades Autónomas, pues ello configuraría un atropello a la autonomía de la que gozan.-----

Volviendo al estudio de lo que establece nuestro ordenamiento jurídico, tenemos que en el mismo sentido que las normas constitucionales, también la propia Ley N° 3966/10 "Orgánica Municipal", en su Artículo 5 reconoce cierta limitación al principio de autonomía municipal, la cual *"...dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, de conformidad al Artículo 166 de la Constitución Nacional..."*. En palabras del maestro **Salvador Villagra Maffiodo**, en su obra Principios de Derecho Administrativo, Edición 2007, Revisada y Actualizada, *"...la Constitución podría establecer simplemente los principios fundamentales de la autonomía, pero no pudiendo delimitarla acabadamente, subsistiría siempre algún margen para que la ley la pueda estrechar y disminuir... Siguiendo el método señalado más arriba, la Constitución vigente sienta los principios fundamentales y delega en la ley el establecimiento del régimen municipal en detalles..."*.-----

En los párrafos precedentes han sido expuestos los fundamentos que respaldan la afirmación que **el principio de autonomía municipal consagrado en nuestra Constitución es limitado**. Sin embargo, creo pertinente mencionar ciertas posiciones doctrinarias aún más extremas que aseveran que los municipios no gozan realmente del carácter de autónomos. El autor argentino **Miguel S. Marienhoff**, en su clásica obra "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I, Teoría General, Quinta edición actualizada, Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires – Argentina, y siguiendo la corriente de **Bielsa y Villegas Basavilbaso**, expresa su posición sobre las municipalidades *al considerarlas autárquicas pero no autónomas*.-----

Siguiendo estos conceptos vertidos por Marienhoff, el autor compatriota Carlos Levi Bueno en su obra Ley Orgánica Municipal Comentada y Concordada, al expresar sus dudas sobre la efectiva autonomía de los municipios manifiesta: *"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...//..."*



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA LOS ARTS. 1 INC. C), 3 INC. Y), 5 INC. E), 6, 10, 12, 16 PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFO, 31 ÚLTIMA PARTE, 41, 64, 65, 66, 67, 82 Y 83 DE LA LEY N° 2051/2003 DE CONTRATACIONES PÚBLICAS". AÑO: 2004 - N° 578.**

*...las Herras en todo nuestro territorio, ¿dónde está la tan mencionada autonomía económica?"*

Realizadas estas consideraciones previas relativas al concepto del principio de autonomía, la forma en que nuestra Constitución lo consagra, así como similitudes con otros sistemas, y algunas posiciones doctrinarias sobre la cuestión, debemos proceder al análisis de si en el presente caso efectivamente existe conculcación de normas constitucionales.

La Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" establece el Sistema de Contrataciones del Sector Público y tiene por objeto regular las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, que realicen, entre otros, las Municipalidades.

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

**En conclusión, conforme a los fundamentos que anteceden, considero que los artículos impugnados no contravienen disposiciones constitucionales, sino que por el contrario ampararan los principios de economía, igualdad y competencia, transparencia y publicidad, simplificación y modernización administrativa; y desconcentración de funciones. Por lo que opino que corresponde rechazar la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.**

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.

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

*Miryam Peña Candia*  
**Miryam Peña Candia**  
 MINISTRA C.S.J.

*Dr. Antonio Fretes*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
 Ministro

*GLADYS E. BAREIRO de MODICA*  
**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
 Ministra

Ante mí:

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
 Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1396.-

Asunción, 13 de octubre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.

**ANOTAR**, registrar y notificar.



*Miryam Peña Candia*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

*Dr. Antonio Martínez*  
**DR. ANTONIO MARTÍNEZ**  
Ministro

*GLADYS E. BAREIRO de MODICA*  
**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

Ante mí:

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario