



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ART. 1 NUM. 37 DE LA LEY 2344/03 DEL 31/12/2003; ARTS. 3 INCS. D) Y E), 8, 15, INCS. B) Y C) DE LA LEY 1535/99 Y ARTS. 1 INCS. B) Y C), 12 Y 14 DE LA LEY N° 2051 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS". N° 489 - AÑO: 2004.



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Novientos veintisiete.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinticuatro* días del mes de *setiembre* del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** Y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ART. 1 NUM. 37 DE LA LEY 2344/03 DEL 31/12/2003; ARTS. 3 INCS. D) Y E), 8, 15, INCS. B) Y C) DE LA LEY 1535/99 Y ARTS. 1 INCS. B) Y C), 12 Y 14 DE LA LEY N° 2051 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Víctor Aranda, en nombre y representación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal.

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 Víctor Aranda en representación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal plantea acción de inconstitucionalidad contra el art. 1, num. 37 de la Ley 2344/03 del 31/12/2003; Arts. 3 incs. D) Y E), 8, 15 INCS. B) y C) de la Ley 1535/99 y arts. 1 incs. B) Y C), 12 y 14 de la Ley N° 2051 "De Contrataciones Públicas".

Alega el accionante que las disposiciones citadas disposiciones atentan contra el art. 166 de la Constitución Nacional que, garantizando la autonomía de los municipios, establece: "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".

La presente cuestión se suscita a consecuencia de la inclusión en el Presupuesto General de Gastos de la Nación para el ejercicio 2004 del de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal para el mismo período, situación que a criterio del accionante no tiene cabida ya que como el mismo lo manifiesta el capital de la Caja se compone de aportes realizados por las municipalidades y sus afiliados no existiendo injerencia patrimonial por parte del Estado. Encuentra igualmente inconstitucionales las disposiciones de la Ley N° 2051/03 por atentar contra la autonomía de la institución a la que representa.

A modo de avalar sus pretensiones, la actora menciona lo establecido por la Ley 2102/03 que modifica los Artículos 5, 17 y 27, y amplía la Ley N° 122, del 5 de enero de 1993 "Que unifica y actualiza las Leyes N° 740/78, 958/82 y 1226/86, relativas al Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal" que en su art. 27 expresa: "Son atribuciones del Consejo: ...c) elaborar y aprobar el proyecto anual de presupuesto general de la Caja Municipal, pudiendo ejecutarlo de conformidad a su carta orgánica, con la fiscalización de la Contraloría General de la República y de auditores independientes".

VICTOR MANUEL NUNEZ R.

Ministro

[Signature]

Levera

Secretario

Dra. Gladys Bareiro de Módica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Corresponde realizar un análisis discriminado en función a cada una de las normativas impugnadas por medio de los fundamentos expuestos por la actora. Así, con relación a la primera de ellas, la Ley 2344/03 del 31/12/2003, art. 1, num. 37, vemos que en realidad el artículo al que hace referencia la demanda, es el artículo 2º, numeral 37 que incluye a la Caja de Jubilaciones con un presupuesto de Gs. 39.862.581.534 para el ejercicio 2004. A la fecha del dictamen del presente fallo, entendemos que el presupuesto general de gastos ha sido plena e innegablemente ejecutado en su totalidad, por lo que el agravio carece del requisito de actualidad requerido para este tipo de acciones.

Resulta harto relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, que el agravio sea contemporáneo al momento tanto de la impugnación como de su resolución. En el caso de autos, el argumento contra esta normativa no encuentra asidero ante el hecho consumado cual resulta de un programa presupuestario estatal ya ejecutado, tenemos entonces que el articulado cuya inaplicabilidad se persigue han dejado de afectarle perdiendo el agravio su carácter de *actual*.-----

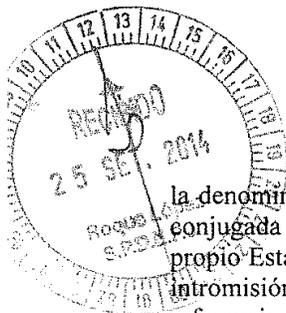
Ante tales extremos, el fundamento sometido a consideración de esta Sala, no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la Ley. Concluyendo que a la vista de esta Magistratura, al momento de fallar sobre la demanda en estos términos no existirá ya un interés jurídico violentado, ni mucho menos principios ni garantías de rango constitucional conculcados.-----

Con relación a la impugnación de los artículos de la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”, tenemos que estos son: “Artículo N° 3.- *Ámbito de aplicación: ...d) Entes autónomos y autárquicos; ...e) Entidades públicas de seguridad social, empresas públicas, empresas mixtas y entidades financieras oficiales*”, Artículo N° 8.- “*Lineamientos del Presupuesto General de la Nación. El Poder Ejecutivo determinará anualmente, por decreto, los lineamientos del Presupuesto de la Administración Central y de los Entes Descentralizados, conforme con lo establecido en el Artículo 14 de la presente ley*” y “Artículo N° 15.- *Formulación de los Anteproyectos y Proyectos de Presupuesto. ...c) los anteproyectos de presupuestos así formulados, serán presentados al Ministerio de Hacienda dentro del primer semestre de cada año. Si no fueran presentados en el plazo establecido, su programación quedará a cargo del Ministerio de Hacienda. ...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*”. Con relación a los argumentos tendientes a alcanzar un pronunciamiento por parte de esta Sala declarando la inaplicabilidad de estas normativas, surge claramente que el accionante ha incurrido en un error de interpretación respecto de las mismas ya que no hay más que analizar el contexto de lo establecido por el art. 1º de la citada ley cuando expresa: “*Principios generales. Esta ley regula la administración financiera del Estado, que comprende el CONJUNTO DE SISTEMAS, NORMAS BÁSICAS Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS a los que se ajustarán sus distintos organismos y dependencias para programar, gestionar, registrar, controlar y evaluar los ingresos y el destino de los fondos públicos, a fin de: a) lograr que las acciones en materia de administración financiera propicien economicidad, eficiencia, eficacia y transparencia en la obtención y empleo de los recursos humanos, materiales y financieros, con sujeción a las normas legales pertinentes, b) desarrollar sistemas que generen información oportuna y confiable sobre las operaciones; c) fomentar la utilización de técnicas modernas para la investigación y la gestión financiera; y d) emplear a personal idóneo en administración financiera y promover su especialización y actualización*”, vale decir, lo que la propia normativa pretende, y así lo demuestra en su primer artículo, es establecer los parámetros, delineamientos y marco de acción a los que debe adecuarse la acción estatal manifestada mediante el cálculo de gastos e ingresos que realice cualquier entidad pública estatal, bajo



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ART. 1 NUM. 37 DE LA LEY 2344/03 DEL 31/12/2003; ARTS. 3 INCS. D) Y E), 8, 15, INCS. B) Y C) DE LA LEY 1535/99 Y ARTS. 1 INCS. B) Y C), 12 Y 14 DE LA LEY N° 2051 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS". N° 489 - AÑO: 2004.



la denominación y carácter que sea. Delimitando en base a la política económica nacional conjugada con los conocimientos y aplicaciones técnicas aceptadas y aplicadas por el propio Estado, los objetivos pretendidos por el mismo, sin que ello resulte en una suerte de intromisión por su parte en perjuicio de la autarquía y autonomía a que en este caso se hace referencia, por ello, cuando el artículo 3° impugnado cita a los entes autónomos y autárquicos y a las municipalidades, lo hace en función de establecer la obligación para tales entes de adecuarse a los parámetros preestablecidos al momento de realizar su proyección de ingresos y egresos. Clarificando un poco más, podemos concluir que le Ley N° 1535/99, emerge como la norma base a ser tenida en cuenta forzosamente, debido al imperium que la inviste, al momento confeccionar los presupuestos.

En lo tocante a los artículos de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", vemos que los mismos disponen: "Artículo 1°.- Objeto y Ámbito de Aplicación. La presente ley 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: b) los gobiernos departamentales; las universidades nacionales; los entes autónomos, autárquicos, de regulación y de superintendencia; las entidades públicas de seguridad social; las empresas públicas y las empresas mixtas; las sociedades anónimas en las que el Estado sea socio mayoritario; las entidades financieras oficiales; la Banca Central del Estado, y las entidades de la Administración Pública Descentralizada; y, c) las municipalidades", "Artículo 12.- Programa anual de Contrataciones. A más tardar el veinte y ocho de febrero de cada año, de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación o los Presupuestos Municipales vigentes, con los decretos y resoluciones reglamentarias y con los lineamientos emitidos, los organismos, las entidades o las municipalidades elaborarán el Programa Anual de Contrataciones, sujetándose a las previsiones establecidas en la Ley de Administración Financiera y su reglamento. El Programa Anual de Contrataciones incluirá aquellos proyectos que abarquen más de un ejercicio fiscal. El referido programa deberá ser puesto a disposición de los interesados, tanto en las oficinas de los organismos, las entidades o las municipalidades, como a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP). Aunque no constituirá un compromiso de contratación, será obligatorio contar con el citado programa para la ejecución del presupuesto de cada año, el cual, sólo por causas debidamente justificadas, podrá ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado" y Artículo 14. "Disponibilidad Presupuestaria. No podrá comprometerse pago alguno que no se encuentre expresamente previsto en el Presupuesto General de la Nación o en el Presupuesto Municipal respectivo o determinado en ley u ordenanza posterior. Sólo podrán adjudicarse o contratarse adquisiciones, locaciones, servicios, cuando se cuente con saldo disponible en la correspondiente partida presupuestaria, salvo autorización previa del Ministerio de Hacienda o la Junta Municipal, según corresponda, en cuyo caso, se deberá señalar en los pliegos de bases que la validez de la contratación quedará sujeta a la aprobación de la partida presupuestaria correspondiente".

Ante tales normativas, la accionante nuevamente erige lo dispuesto por la Ley 2102/03 como argumento suficiente para obtener la declaración de inaplicabilidad de las disposiciones transcriptas, más resulta que el mismo ha obviado lo dispuesto por el artículo vigintiésimo quinto párrafo que expresa taxativamente cuanto sigue: "Las entidades y las"

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dr. Gladys Barreto de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO PRETES
Ministro

municipalidades citadas en los incisos b) y c) se sujetarán a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de que en forma supletoria observen sus leyes orgánicas y demás normas específicas, en todo aquello que no se oponga a este ordenamiento". Así tenemos que lo dispuesto por la nueva normativa regente de las atribuciones del Consejo de Administración de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal, confronta directamente con lo dispuesto por el artículo trasladado, inclusive promulgando una conculcación legal al mismo al pretender una independencia en materia de contrataciones que la ley general, la 2051/03 no le otorga sino supletoriamente. Ante tal situación, lo que emerge a la vista de esta Sala, en relación a estos fundamentos, no es sino un enfrentamiento entre dos disposiciones entre sí, mas no con relación a preceptos constitucionales, por lo que este argumento deviene igualmente inoficioso.-----

Por lo precedentemente expuesto, visto el parecer del Ministerio Público y ante la ausencia de garantías y derechos constitucionales vulnerados, opino que la presente acción no debe prosperar. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Abogado Victor C. Aranda D., en representación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal, conforme al testimonio de Poder Especial que acompaña, bajo patrocinio del Abogado Timoteo González Galván, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1, Num. 37 de la Ley N° 2344/03; Arts. 3 Inc. d) y e), 8, 15 Incs. b) y c) de la Ley N° 1535/99 y Arts. 1 Incs. b) y c), 12 y 14 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".-----

En líneas generales sostiene el citado profesional que las disposiciones legales impugnadas atentan contra la autonomía y autarquía de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal regida por la Ley N° 2102/03, lo cual constituye a su criterio la violación del Art. 166 de la Constitución Nacional.-----

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 15 de junio de 2012.-----

Así las cosas, y con respecto a la Ley N° 2344/03 "Que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2004" cabe señalar que la misma era de vigencia temporal, por ser reglamentaria del Presupuesto General de Gastos de la Nación del año 2004 de vigencia anual conforme a la Constitución Nacional. Ante esta situación ya no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre los agravios alegados por el accionante, puesto que la impugnada normativa ya no se encuentra dentro de nuestro ordenamiento positivo, y por lo tanto, no infringe principios o normas constitucionales, requisito exigido por el Artículo 550 del C.P.C. para la procedencia de la Acción de Inconstitucionalidad.----

Por lo tanto, nos encontramos justamente ante un caso en que la alteración de las circunstancias que motivaron dicho proceso, hace que ésta haya perdido toda virtualidad práctica. Esta Corte ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia "*debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso*" (CS, Asunción 5 setiembre, 1997, Ac. y Sent. N° 506).-----

La Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" tiene por objeto, entre otros, lograr que las acciones en materia de administración financiera propicien economicidad, eficiencia, eficacia y transparencia en la obtención y empleo de los recursos humanos, materiales y financieros, con sujeción a las normas legales pertinentes. En consecuencia, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal al ser una entidad autónoma y autárquica debe regirse necesariamente por la ley en cuestión ya que así se establece expresamente en el Art. 3 Inc. e), y no se observan situaciones en esta ley que



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ART. 1 NUM. 37 DE LA LEY 2344/03 DEL 31/12/2003; ARTS. 3 INCS. D) Y E), 8, 15, INCS. B) Y C) DE LA LEY 1535/99 Y ARTS. 1 INCS. B) Y C), 12 Y 14 DE LA LEY N° 2051 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS". N° 489 - AÑO: 2004.



puedan ser atacadas de inconstitucionales por su finalidad eminentemente ordenadora de la gestión administrativa de los organismos públicos.

Finalmente, en cuanto a la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" el accionante manifiesta que con esta disposición se mantiene la dependencia administrativa con el Ministerio de Hacienda, por ende esta ley es inconstitucional al ser contraria a la autonomía y autarquía dada en el Art. 166 de la Constitución Nacional a las Municipalidades, y como la Caja se halla asimilada a las mismas por ser su fuente de recursos.

Creo 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 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.

En consecuencia, y por todo lo expuesto, opino que la presente acción no puede prosperar debido a la ausencia de quebrantamiento de normas constitucionales. Es mi voto.

A su turno el Doctor NÚÑEZ RODRÍGUEZ manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.

Abog. Arnaldo Luvera
Secretario

Dra. Gladys Barreiro de Mónica
Ministra

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:

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

Ante mí:

[Signature]
Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 927.-

Asunción, 24 de setiembre de 2014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

NO HACER LUGAR a la presente acción de inconstitucionalidad.
ANOTAR, registrar y notificar.

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

Ante mí:

[Signature]
Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

