



**ACUERDO Y SENTENCIA N°** *cuatrocientos setenta y siete*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *diecisiete* días del mes de *Julio*, del año dos mil *veintinueve* estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Miembros, Doctores **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS, EUGENIO JIMÉNEZ ROLÓN, ALBERTO JOAQUÍN MARTÍNEZ SIMÓN, MARIA CAROLINA LLANES OCAMPOS, MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, CÉSAR ANTONIO GARAY, NERI E. VILLALBA y MIGUEL ANGEL RODAS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/ RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018". AÑO 2018 - N° 2222**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por los Señores Orlando Fioroto y Rosana Rolón, así como "los contribuyentes de la Municipalidad de Asunción", bajo patrocinio de abogado, contra la Resolución N° 698/2018 del 23 de abril de 2018 emitida por el Intendente Municipal de la ciudad de Asunción y la Resolución N° 6136 del 11 de julio de 2018 dictada por la Junta Municipal de la ciudad de Asunción.-

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

**CUESTION:**

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?-----

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado:

**ALBERTO JOAQUÍN MARTÍNEZ SIMÓN, MIGUEL ANGEL RODAS, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS, CÉSAR ANTONIO GARAY, LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, NERI E. VILLALBA y EUGENIO JIMÉNEZ ROLÓN.**-----

**A LA CUESTIÓN PLANTEADA, EL SEÑOR MINISTRO ALBERTO JOAQUÍN MARTÍNEZ SIMÓN DIJO:** -----

Se presentan los Señores Orlando Fioroto y Rosana Rolón, así como "los contribuyentes de la Municipalidad de Asunción", bajo patrocinio de Abogada, a promover acción de inconstitucionalidad contra la Resolución N° 698/2018 del 23 de abril de 2018 emitida por el Intendente Municipal de la ciudad de Asunción y la Resolución N° 6136 del 11 de julio de 2018 dictada por la Junta Municipal.-

*Abg. Julio C. Pavón*  
Secretario

**Alberto Martínez Simón**  
Ministro

**Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz**  
Miembro  
Tribunal de Apelación

**Dra. Ma. Carolina Llanes O.**  
Ministra

**Dr. Mag. Neri E. Villalba F.**

**Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi**  
MINISTRO

**Cesar M. Diesel Junghanns**  
Ministro-CSJ.

Arguyen que, si bien conforme a los Arts. 157 y 167 de la Constitución, el intendente tiene facultad para administrar los bienes municipales, recaudar e invertir los ingresos de la Municipalidad, de ninguna manera puede delegar dichas funciones. -----

Sostienen que el Contrato de Servicio de Diseño e Implementación de un Sistema de Gestión Tributaria y Catastral para la Municipalidad de Asunción adjudicado y homologado por las resoluciones impugnadas constituye una clara infracción a los Arts. 169 y 170 de la Constitución, que establece que *"la TOTALIDAD de lo recaudado irá a la administración comunitaria y que ningún ente podrá apropiarse de las rentas municipales"*. Agregan que en las resoluciones impugnadas se prevé un porcentaje de comisión en favor de un tercero, del 22,75% que la Municipalidad enajena por 10 años en concepto de pago de servicio de software o consultoría. -----

Por otro lado, señalan que, según la cláusula 2.1. del contrato homologado, la Municipalidad de Asunción tiene un plazo de 30 días para la entrega de la información requerida por la contratada - empresa consultora- y la Cláusula N° 3.3. estipula que tanto los consultores como los sub-consultores y otro personal contratado al efecto tendrán el deber de conservar la confidencialidad solo por 2 años siguientes a la vigencia del contrato, infringiéndose de esta manera los preceptos constitucionales contenidos en los Arts. 33 y 36 de la Constitución. Alegan que la Cláusula 3.9. permite al consultor conservar una copia de los documentos y programas de computación en contravención a los derechos consagrados en el Art. 36 de la Constitución de la República. En igual tesitura, cuestionan la constitucionalidad de la Cláusula 5.2. y el Apéndice F del Contrato, por las cuales la Municipalidad, en su calidad de contratante, garantiza que el consultor tendrá acceso libre y gratuito a todo el territorio nacional cuando así lo requiera la prestación de los servicios, cuando las funciones municipales se encuadran dentro del territorio del Municipio, por lo que mal podría delegar funciones del Gobierno Central. Finalmente, solicitan la declaración de inconstitucionalidad de las resoluciones atacadas, debido a la supuesta violación de las garantías constitucionales consagradas en los Arts. 33, 36, 137, 166, 169 y 170 de la Constitución.-----

Por A.I. N° 2202 del 21 de septiembre de 2018, se resolvió "DAR TRÁMITE a la acción presentada por los Concejales Municipales Orlando Fioroto, Rosana Rolón y demás accionante...", por derecho propio y bajo patrocinio de abogado. Asimismo por A.I. N° 2203 del 21 de septiembre de 2018 se resolvió *hacer lugar a la suspensión de efectos* de la Resolución N° 698 del 23 de abril de 2018, dictada por la Intendencia Municipal de Asunción y la Resolución N° 6136 del 11 de julio de 2018, emitida por la Junta Municipal de Asunción en relación a los Concejales Municipales, Orlando Fioroto, Rosana Rolón y demás accionantes.-----

A fs. 185 el Sr. Orlando Fioroto, bajo patrocinio de la Abg. Rosa Martínez de Vacchetta interpone el recurso de aclaratoria contra el A.I. N° 2203 del 21 de septiembre de 2018, expresando que por un error involuntario se consignó que los Concejales Orlando Fiorotto Rosana Rolón





**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/ RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018". AÑO 2018 - N° 2222.**

promovían acción por sus propios derechos, cuando en realidad debería aclararse que promueven la acción en su carácter de Concejales y en representación de los Contribuyentes de la Municipalidad de Asunción.

El 26 de septiembre de 2018, se presentó la Abg. Sonia María Martínez Adorno, en representación de la Municipalidad de Asunción, a tomar intervención e interponer recurso de aclaratoria contra el A.I. N° 2203 del 21 de septiembre de 2018, atendiendo a que en el mismo se resolvió hacer lugar a la suspensión de efectos de la resoluciones atacadas, con relación a los Concejales Municipales Orlando Fiorotto, Rosana Rolón y demás accionantes, debiéndose aclarar -al parecer de la recurrente- la expresión "demás accionantes". En este sentido, solicitó a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia supla la omisión indicando quiénes serían las personas referidas como demás accionantes, debido a la imposibilidad de hacer efectiva la medida de suspensión con respecto a otras personas que no sean los Concejales cuyos datos personales si se encuentran individualizados en el escrito de promoción de la acción.

A fs. 303/325 se presentó la Abg. Sonia María Martínez Adorno en representación de la Municipalidad de Asunción a contestar la acción de inconstitucionalidad, arguyendo que los Concejales Orlando Fioroto y Rosana Rolón no pueden invocar la representación de todos los ciudadanos de Asunción pues, si bien fueron proclamados por el Tribunal Superior de Justicia Electoral como Miembros titulares de la Junta Municipal de Asunción, en razón de dicha elección se encuentran legitimados para ejercer la representación electoral mas no para acreditar la representación procesal de todos los ciudadanos de Asunción. Asimismo, alegan que la misma Junta Municipal, órgano colegiado del cual son parte integrante los Señores Fioroto y Rolón, ha aprobado el Pliego de Bases de Condiciones de la Licitación N° 1/2016, como todas sus adendas modificatorias, conforme a la Resolución JM N° 698 dictada por la Junta Municipal, atacada de inconstitucional en la presente acción. Agrega que los Concejales Fioroto y Rolón no ejercieron su derecho de reconsideración, consintiendo, con dicho actuar, la homologación resuelta por la mayoría requerida. Sostiene que las firmas consignadas en las planillas adjuntas resultan ajenas al escrito mismo y que menos aún se ha demostrado su carácter de contribuyentes de la Municipalidad de Asunción y de posibles afectados por las resoluciones atacadas.

Señala que las Resoluciones N° 698/2018 y JM N° 6136/2018, objeto de la presente acción son actos administrativos de carácter particular donde la Municipalidad de Asunción ha concurrido como persona jurídica de derecho público a contratar la prestación de un servicio, por lo que la vía procesal oportuna es la contencioso-administrativa, instada unicamente en el caso de la aplicación de un acto

Alberto Martínez Simón  
Ministro

**LUIS MARIA BENITEZ RIERA**  
Ministro

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Blanes O.  
Ministra

**Dr. Mag. Neri E. Villalba F.**

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi  
MINISTRO

Cesar M. Dinkel Junghanns  
Ministro CSJ.

administrativo individual que le genere daños. Sostiene, además, que la parte accionante omitió realizar una correcta fundamentación de los agravios que le generan las resoluciones atacadas, incumpliendo las disposiciones contenidas en el art. 552 del CPC. -----

Alega que el Art. 166 de la Constitución consagra la autarquía de recaudación e inversión de los recursos, en concordancia con el Art. 15 de la Ley N° 3966/2010, por el cual queda claro que los Municipios cuentan con autonomía expresa para la recaudación, inversión y disposición de sus bienes y recursos y, por tanto, con la facultad de contratar servicios relacionados. Por otro lado, explica que el contrato se limitó a reflejar la fórmula de pago aprobada por la Junta Municipal e incluir el porcentaje del 22,75% que corresponde a la propuesta económica adjudicada, no existiendo una violación al Art. 169 de la Constitución, asimismo sostiene que tampoco se configura una conculcación del Art. 170 de la Constitución, dado que el contrato de consultoría no fue celebrado con ninguna institución del Estado, ente autónomo, autárquico o descentralizado. -----

Con respecto al agravio referente a la violación de las disposiciones constitucionales establecidas en los Arts. 33 y 36 de la Constitución, y de las disposiciones contenidas en la Ley N° 1682/2001 modificada por Ley N° 1929/2002, que prohíben la difusión de datos privados sensibles, alega la recurrente que tal situación no se configuraría en el caso en estudio, pues en virtud al contrato de consultoría la empresa adjudicada accederá a la información que posee la Municipalidad al único efecto de incluirla en la base de datos del Departamento de Recaudaciones, en el software a ser desarrollado. Aclara que los datos a los que tendrá acceso el Consultor, corresponden al tráfico normal de información pública entre la administración pública y las empresas del sector privado. Concluye el escrito arguyendo que, en las resoluciones atacadas no existe vulneración alguna de preceptos constitucionales, y que, la parte accionante falla al no demostrar en qué consistiría la violación o lesión ocasionada por dichas resoluciones.-----

Posteriormente, por A.1. N° 1379 del 22 de julio de 2019 se resolvió rechazar los recursos de aclaratoria interpuestos por las dos partes contra el Auto Interlocutorio N° 2203 del 21 de septiembre de 2018, por los fundamentos del exordio de la resolución.- -----

Por Dictamen Fiscal N° 2044 del 04 de octubre de 2019, se expidió el Ministerio Público. Sostiene que los Arts. 168 y 169 de la Constitución establecen que corresponde a las Municipalidades la totalidad de los tributos, y que la función recaudadora de la Municipalidad resulta indelegable. Con respecto a los firmantes de la planilla adjunta al escrito de promoción de la acción, señala que los mismos no cumplen los requisitos establecidos en el Art. 106 del CPC, por lo que la acción no puede ser considerada promovida por los mismos. En cuanto a los co-accionantes Orlando Fioroto y Rosanna Rolón menciona que al ser concejales electos de la ciudad de Asunción, y consecuentemente naturales o residentes del Municipio, de conformidad al Art. 23 de la Ley Orgánica Municipal, estarían afectados por las resoluciones impugnadas, no así como representantes de los contribuyentes de la Municipalidad





**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA  
POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/  
RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y  
RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018".  
AÑO 2018 - N° 2222.**-----

de Asunción, como pretenden. Sostiene que el poder tributario consiste en la facultad del Estado de exigir a las personas prestaciones pecuniarias, y que tal atribución se caracteriza por ser abstracta, permanente, irrenunciable e indelegable. Refiere a la autonomía y autarquía municipal y destaca que "más allá del ropaje formal que se ha dado al contrato, se han delegado funciones propias de la administración municipal, que tienen como característica medular su indelegabilidad, lo que provoca una clara vulneración de previsiones constitucionales". Finalmente recomienda que se haga lugar a la presente acción de inconstitucionalidad. -----

### **1) Preclusión del estudio de la admisibilidad en virtud de las disposiciones de la Acordada N° 979 de fecha 4 de agosto de 2015**

Cabe señalar que en las acciones de inconstitucionalidad existe una etapa previa de admisibilidad de las mismas. Es decir, el trámite a seguir en la acción de inconstitucionalidad, independientemente del tipo de juicio que se trate, es el del análisis de la admisibilidad por parte de la Sala Constitucional una vez presentada la acción. -----

De la norma contenida en el Art. 12 de la Ley 609/95<sup>1</sup> se desprende que instancia preliminar, la Sala Constitucional, o en su caso el pleno, tiene el deber de expedirse respecto a la admisión o el rechazo *in limine* de las acciones sometidas a su estudio.-----

Respecto a dicho pronunciamiento inicial del órgano se pronuncia la doctrina nacional es los siguientes términos: "*El examen de estos requisitos de admisibilidad es previo al trámite de la acción, conforme con los Arts. 552 in fine del Código Procesal Civil y 12 de la Ley 609/95. Ambas disposiciones permiten el examen, por parte de la Sala Constitucional o del pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su caso, del cumplimiento de dichos requisitos, estableciendo como consecuencia de la omisión de los recaudos en cuestión, el rechazo liminar de la acción*" (TORRES KIRMSER, José Raúl. La praxis del control de constitucionalidad en el Paraguay, articulo del libro Comentario a la Constitución, Tomo III, División de Investigación, Legislación y Publicaciones Centro Internacional de Estudios Judiciales, Corte Suprema de Justicia, 2007, Asunción, ps. 546-547).-----

Queda claro entonces, que luego de promover la acción de inconstitucionalidad, el siguiente acto procesal es el del estudio de la admisibilidad de la acción por parte de la Sala Constitucional o, como es el caso que nos ocupa, el pleno de la Corte Suprema de Justicia. -----

<sup>1</sup> Art. 12, Ley N° 609/95, Rechazo "in limine". No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria.-

Alberto Martínez Simón  
Ministro

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi  
MIEMBRO

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro

Eugenio Jiménez R.  
Ministro

Dra. Ma. Concepción Blanes G.  
Ministra

Dr. Mag. Neri E. Villalba F.

Establecido lo anterior, queda por determinar el alcance y envergadura de la resolución que estudia la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad. -----

Para ello, resulta imperioso analizar la Acordada N° 979 del 4 de agosto de 2015, que reglamenta el art. 12 de la Ley 609/95. El artículo 1 de la mencionada acordada establece: "*Las acciones de inconstitucionalidad, una vez presentadas ante la Secretaría Judicial I de la Corte Suprema de Justicia, deben ser puestas a consideración por parte del Secretario Judicial, encargado de la misma, a los Ministros integrantes de la Sala Constitucional, a los efectos de disponer su admisibilidad o no, en el plazo máximo de veinte (20) días*".-----

Luego, el art. 2 de la mencionada acordada establece: "*Disponer que, tanto el trámite como el rechazo 'in limine', de las acciones de inconstitucionalidad, serán suscriptas por los Ministros de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, emitiendo su opinión en cada caso particular*".-

De la normativa que antecede, surge que la resolución que decide la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad no puede ser considerada como de "mero trámite", ya que establece que cada ministro debe estudiar y expedirse respecto de la cuestión puesta a su consideración. Así, la exigencia de la consignación de la opinión de cada ministro en la resolución que decide sobre la admisibilidad, otorga al decisorio en cuestión el alcance de definitivo y, por tanto, no puede ser considerada como una mera resolución de trámite. -----

En esta tesitura, habiéndose resuelto la admisibilidad de la acción en los términos del A.I. N° 2202 del 21 de septiembre de 2018, y su correspondiente aclaratoria por A.I. N° 1379 del 22 de julio de 2019, éstos no pueden sino entenderse como decisiones por las que se dio trámite al proceso de acción de inconstitucionalidad. Por dichas resoluciones, la Sala Constitucional dio trámite a la acción promovida contra las Resoluciones N° 698 del 23 de abril de 2018, dictada por la Intendencia Municipal de Asunción y N° 6136 del 11 de julio de 2018, dictada por la Junta Municipal de Asunción.

Lo dicho no puede sino llevarnos a la constatación que la resolución interlocutoria y su correspondiente aclaratoria, resolvieron favorablemente la admisibilidad de la acción promovida por los accionantes, abrió la instancia de control de constitucionalidad respecto a las resoluciones impugnadas.-----

A partir de esta constatación, puede plantearse correctamente el problema: esto es verificar si la decisión contenida en el interlocutorio de referencia puede o no ser objeto de revocación por esta Sala Constitucional en el presente caso ampliada de la Corte Suprema de Justicia.-----

La facultad de revocación del órgano jurisdiccional debe, pues, ser ejercida dentro de los límites impuestos por el propio ordenamiento. Precisamente, como primer límite a dicha facultad se erige el principio de preclusión, reglado en el art. 103 del C.P.C., que dice: "*Clausurada una etapa procesal, no es posible renovarla, aunque haya acuerdo de partes. Por la cosa juzgada se opera la preclusión del proceso*".-----





ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA  
POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/  
RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y  
RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018".  
AÑO 2018 - N° 2222.-----

En casos como el que nos ocupa, la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad fue estudiada en una etapa procesal abierta específicamente para el efecto, conforme a las disposiciones contenidas en los Arts. 1 y 2 de la Acordada N° 979 del 4 de agosto de 2015, que reglamenta el art. 12 de la Ley 609/95 y fue objeto de análisis expreso por parte de la Sala Constitucional.-----

En estas condiciones, ha operado la preclusión de la etapa procesal en la cual podía discutirse sobre la admisibilidad de la acción, a tenor del Art. 103 del C.P.C., no pudiendo volver sobre dicha cuestión nuevamente. Lo propio fue dicho por la doctrina procesalista: *"No corresponde acceder al requerimiento de que el tribunal se expida una vez más sobre una cuestión ya juzgada y firme. La potestad jurisdiccional no puede ejercerse respecto de una controversia más de una vez, pues de lo contrario se produciría indefinidamente el tratamiento de las mismas cuestiones litigiosas, desvirtuándose la esencia misma del proceso y resultando gravemente afectadas las finalidades del ordenamiento procesal"* (Falcón, Enrique. *Tratado de derecho procesal civil y comercial*. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2013, tomo III, p. 612, nota 199); *"el principio de preclusión impide que se renueve el debate respecto de aquellas cuestiones que han sido decididas en la causa mediante resoluciones firmes y definitivamente consolidadas durante la sustanciación de la causa. El debido acatamiento a este principio, lleva a concluir que la pérdida del ejercicio de una facultad procesal no sólo alcanza a las partes sino también al órgano jurisdiccional, por lo que los actos consentidos y firmes quedan irrevocablemente incorporados al proceso"* (Loutayf Ranea, Roberto G. *Principio dispositivo*. Editorial Astrea. Buenos Aires, 2014, p. 411).-----

Enseguida se comprende, por lógica ilación, que esta Sala debe estarse a cuanto fuera resuelto por el interlocutorio en cuestión, que resolvió dar trámite a la acción de inconstitucionalidad.-----

Por lo expuesto, corresponde adentrarnos al estudio de la cuestión de fondo sometida control de constitucionalidad. -----

#### **Cuestión de fondo sometida al control de constitucionalidad.-**

#### **2. Delimitación de la cuestión atacada por la vía del control de constitucionalidad.**

A través de la presente acción se atacan de inconstitucional dos actos administrativos, la Resolución N° 698 del 23 de abril de 2018 dictada por la Intendencia Municipal de Asunción y la Resolución N° 6136 del 11 de julio de 2018 emitida por la Junta Municipal de Asunción.-----

#### **2.1. Resolución N° 698 del 23 de abril de 2018, dictada por la Intendencia Municipal de Asunción.-**

En puridad, nos encontramos ante un acto administrativo dictado por el órgano municipal en virtud del cual la autoridad administrativa resolvió adjudicar una licitación pública al Consorcio TX.

Alberto Martínez Simon  
Ministro

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Llanes O.  
Ministra

Dr. Manuel Dejesus Romero Candi  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ

Dr. Mag. Néri E. Villalba F.

En este sentido, se expidió el entonces Intendente Municipal en los términos siguientes: "*ADJUDICAR, la Licitación Pública Internacional N° 01/2016 para el "SERVICIO DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN TRIBUTARIA PARA LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN ID 314. 441, a la firma CONSORCIO TX (GRUPO TX S.A. Y GAUDI S.A.), con un porcentaje de comisión por mejora en la recaudación de 22,75%, por las consideraciones expuestas en la presente Resolución*".-----

**2.1.1. Verificación del proceso previo a la adjudicación.-**

En cuanto al proceso para arribar a dicha resolución de adjudicación-hoy impugnada- tenemos que el trámite previo previsto es el de la licitación pública, conforme a lo dispuesto en la Ley 2051/03 a la cual se remite la Ley Orgánica Municipal N° 3966/10, específicamente en el art. 209<sup>2</sup>, por lo que dicho proceso licitatorio constituía una obligación del ente municipal al momento de contratar<sup>3</sup>.-----

La ley establece un trámite obligatorio de contratación a fin de preservar los principios constitucionales de igualdad y de que el interés general prime sobre el interés particular. principios rectores de todo el actuar de la Administración. Por un lado, en el art. 128<sup>4</sup> de la Constitución de la República se consagra "*la primacía del interés general*" en vista a que el ente de la administración -en este caso, la Municipalidad de Asunción- contrataría en representación de todos los ciudadanos cuyos intereses se encuentren en juego -en este caso los ciudadanos de la capital- debiendo, por tanto, velar por la supremacía de sus intereses. Por otro lado, el previsto en el art. 46 de la misma, que consagra el principio "*de la igualdad*", de todos los habitantes de la República, incluso desde la perspectiva de los contratantes con el ente de la administración, a fin de que los mismos tengan iguales oportunidades para contratar.-----

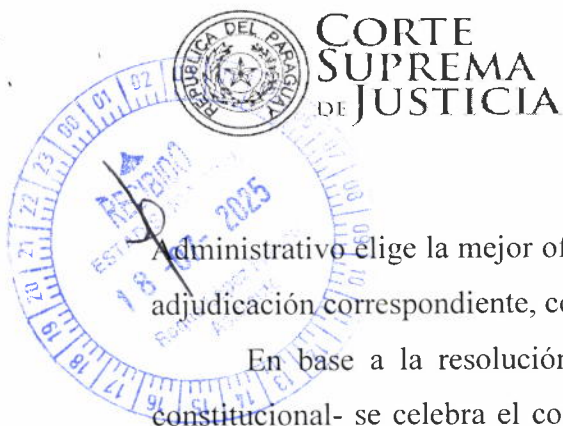
Así, en atención, al principio del interés general, la Administración -en este caso la Municipalidad de Asunción- debe obligatoriamente llamar a licitación pública, a fin de comparar ofertas y elegir la más favorable para el bien de la comunidad. Luego del proceso licitatorio, el ente

<sup>2</sup> **Art. 209 de la Ley N° 3966/10.** Ámbito de Aplicación. Las contrataciones públicas, que realicen las municipalidades, se regirán por las disposiciones de la Ley N° 2.051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS" o la que le sustituya y por las normas establecidas en esta Ley.

<sup>3</sup> **Cfr. Villagra Maffiolo, Salvador. Derecho Administrativo. Editorial Servilibro, 7ma Edición. Asunción, 2015, p 285.** "*El procedimiento de la licitación pública no es facultativo sino obligatorio para la Administración y la interpretación de las excepciones debe ser estricta, ..., en virtud de los principios constitucionales en que ella se funda*"; **Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1996, p. 325:** "*La licitación puede ser facultativa u obligatoria. En este segundo caso debe seguirse inexcusablemente por imperativo de la ley. Pero hay ocasiones en que, a pesar de que no esté prescripta por norma alguna, es también observada por razones de conveniencia o moralidad*"; **Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, tomo I. Editorial J. Lajouane y Cia. Buenos Aires, 1938, p. 270:** "*La licitación es un requisito legal respecto de los contratos administrativos, instituido por motivos de conveniencia y de moralidad administrativa. La falta de licitación, si ella ha sido impuesta determina la nulidad del acto pues la licitación es esencial*".-

<sup>4</sup> **Art. 128. De la primacía del interés general y del deber de colaborar.** En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general, todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley.-





ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA  
POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/  
RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y  
RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018".  
AÑO 2018 - N° 2222.-----

Administrativo elige la mejor oferta sometida a su conocimiento y en base a dicha elección realiza la adjudicación correspondiente, constituyendo todos estos actos unilaterales de la administración.-----

En base a la resolución de adjudicación -la cual es objeto de impugnación por esta vía constitucional- se celebra el contrato entre el mejor ofertante y la administración en su carácter de persona jurídica, constituyendo dicho contrato un acto bilateral consensual.-----

Ahora bien, como ya los mencionáramos en la línea cronológica del proceso licitatorio y consecuente contratación administrativa<sup>5</sup>, la resolución hoy atacada de inconstitucional Resolución N° 698 del 23 de abril de 2018, dictada por la Intendencia Municipal de Asunción- constituye un acto unilateral de la autoridad administrativa por el cual se resolvió la adjudicación luego de un proceso de licitación. Dicho acto, sería un acto previo a la contratación propiamente dicha.-----

Por lo que, al analizar la constitucionalidad de la resolución de adjudicación, nos encontramos limitados a estudiar la constitucionalidad del acto de adjudicación en sí mismo, o vicios de etapas previas en el proceso licitatorio, que influirían de forma mediata o inmediata en la validez de la decisión final obtenida. -----

En otras palabras, para considerar la inconstitucionalidad del acto administrativo unilateral del órgano-dictado por el Intendente Municipal debe verificarse la existencia de un vicio propio de la adjudicación en sí misma o del proceso licitatorio previo que viole o subvierta las normas y principios constitucionales. -----

En esta tesitura, analizando el proceso licitatorio en sí se verifica que *prima facie* dicho proceso no se encuentra viciado, es más conforme la Resolución de Contrataciones DNCP/DJ N° 10286/18 del 14 de agosto de 2018 (fs. 557/597), dictada por el Juez instructor y el Director Jurídico de la Dirección General de Contrataciones Públicas, como consecuencia de la investigación de supuestas irregularidades acontecidas en el marco de la licitación pública, se concluyó que: "*Por todo lo expuesto, en base al análisis de hechos y derechos que anteceden, corresponde a esta Dirección Jurídica concluir que, no hay méritos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, haciendo la salvedad de que de surgir reclamos puntuales, en marco de la Ley N° 2051/2003, actuaremos en el ámbito de nuestras competencias*".

Cesar M. Diessch Junghanns  
Eugenio Jiménez R.  
Ministro  
Cesar Antonio Vignola Maffiolo, Salvador. Derecho Administrativo. Editorial El Foro. Asunción, 1983, p. 228: "Pueden señalarse las siguientes etapas que son otras tantas fases autónomas dentro de la licitación: a) Preparación y adopción del pliego de condiciones; b) Convocatoria a licitación; c) Presentación y apertura de las ofertas; d) Valoración de las mismas; e) Selección y adjudicación; f) Formalización del contrato. Conforme lo hemos adelantado en el capítulo anterior, las cinco primeras etapas su dispuestas por actos administrativos unilaterales, solamente la última es bilateral y contractual."

Alberto Martínez Simon  
Ministro

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Flores O.  
Ministra

Abg. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Dr. Mag. Neri E. Villalba F.

Cabe señalar que dicha resolución de la Dirección de Contrataciones Públicas, no obsta a que, en caso de que existan infracciones a garantías constitucionales en el proceso de licitación, que sean susceptibles de ser sometidas a un control constitucional por parte del órgano competente -Sala Constitucional o el pleno en su caso-, la constatación de dichas irregularidades en el proceso licitatorio, conlleven a la declaración de inconstitucionalidad de la adjudicación, y su consecuente inaplicabilidad.-----

Así las cosas, realizando un análisis más exhaustivo de las constancias agregadas, se desprende que, en las etapas del proceso licitatorio consistentes en la convocatoria, apertura de ofertas y valoración de las mismas, no se verifican infracciones a garantías constitucionales. -----

Ahora bien, en cuanto al *pliego de bases y condiciones*, al cual deben ajustarse los actos posteriores del procedimiento licitatorio y el que constituye la ley interna de la licitación, consideramos prudente la realización de un examen íntegro del mismo, cuya copia se encuentra agregada a fs. 140/166. -----

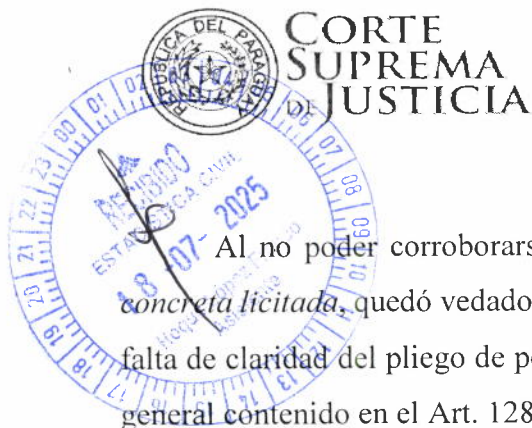
En esta tesitura, vemos que *"el pliego debe ser suficientemente preciso, no solo para la identificación del objeto del futuro contrato sino también para hacer las ofertas, al ser formuladas sobre las mismas condiciones, puedan ser comparables"* (Villagra Maffiodo, Salvador, op. cit., p. 289); *"la oferta debe llenar también recaudos atinentes a su objeto o contenido El contenido de la prestación u objeto (obra, servicio, suministro, etc.) que se ofrece, debe ajustarse a las cláusulas generales y particulares del pliego de condiciones y demás normas reglamentarias de las contrataciones administrativas"* (Dromi, op. cit., p. 340).-----

En cuanto al objeto del futuro contrato -prestación a proveer a la Municipalidad- se considera que el pliego carece de la mencionada claridad para demarcar el carácter de servicio demandado en sí mismo. Si bien el pliego se caratula como "Servicio de Diseño e Implementación de un Sistema Integral de Gestión Tributaria y Catastral para la Municipalidad de Asunción", de la lectura íntegra del pliego no puede constatar una definición del servicio requerido. Es decir, en ninguna parte del pliego se delimita expresamente la función que debería desempeñar la empresa a contratar: la prestación específica, concreta y precisa a la que se obliga. -----

En este sentido, encontrándonos ante un pliego ambiguo y carente de claridad con respecto al objeto, mal podría decirse que los actos posteriores del proceso licitatorio, se adecuan a los presupuestos legales, pues el mismo posee un vicio desde su origen -etapa de elaboración y adopción del pliego de posiciones-.-----

A mayor abundamiento, cabe recalcar que al no ser claro lo que se solicita a través del proceso licitatorio, mal podría haber un control ciudadano eficiente sobre la futura contratación pública; desvirtuándose el fin mismo que se pretende con el proceso licitatorio. -----





ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA  
POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/  
RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y  
RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018".  
AÑO 2018 - N° 2222.-----

Al no poder corroborarse expresamente del pliego de posiciones la *prestación específica y concreta licitada*, quedó vedado el control ciudadano con respecto a la futura contratación. Es decir, la falta de claridad del pliego de posiciones, implicó una vulneración al principio de primacía de interés general contenido en el Art. 128 de la Constitución. -----

Por lo que dicha infracción a un principio tan trascendental en el actuar de la administración-primacía del interés general-, torna indefectiblemente viciado proceso licitatorio posterior, y conlleva la inconstitucionalidad de la resolución de adjudicación dictada en consecuencia. Corresponde, por tanto, declarar inconstitucional la Resolución N° 698 del 23 de abril de 2018 dictada por la Intendencia Municipal de Asunción. -----

### 2.1.2. Verificación de la constitucionalidad de la resolución de adjudicación en si misma.-

Por otro lado, cabe tener en cuenta que conforme se desprende de la Resolución dictada por la Intendencia Municipal - Resolución N° 698/2018 del 23 de abril de 2018-, específicamente en el *in fine* del Art. 1° se decidió que el porcentaje de comisión de mejora en la recaudación sería del 22,75%, en los términos siguientes: "**ADJUDICAR, la Licitación Pública Internacional N° 01/2016 para el "SERVICIO DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN TRIBUTARIA PARA LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCION - ID 314.441, a la Firma CONSORCIO TX (GRUPO TX SA Y GAUDI SA), con un porcentaje de comisión por mejora en la recaudación de 22,75%, por las consideraciones expuestas en la presente resolución**" (negritas de mi autoría).-----

Es decir, en la propia resolución atacada existe la fijación de un porcentaje de comisión establecido por el ente municipal, porcentaje que, *prima facie*, no denota que haya prevalecido el interés general como parámetro de decisión. -----

Corresponde determinar así, si la resolución en la que el ente municipal decide contratar con una determinada empresa privada -Consortio TX (Grupo TX SA. y Gaudi S.A.), se encuentra acorde a los parámetros propios de la contratación pública, es decir si vela por la protección del *fin público*.<sup>6</sup>

Al respecto, en sede doctrinaria con respecto al principio de la primacía del interés general de la Nación sobre el interés de los particulares, consagrado en el Art. 128 de nuestra Constitución, se explica "*que obliga a la Administración a gestionar contratos en las mejores condiciones posibles y evitar de que no sean objeto de especulación y ganancias indebidas*" (Villagra, op. cit., p. 285).

<sup>6</sup> Cfr. Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo*, Tomo I. 3ª edición. Editorial J. Lajouane y Cia. Santa Fe, 1938, 250. "Es un contrato de derecho público la convención que el Estado obrando como sujeto de derecho público realiza con otro sujeto de derecho con un fin público. Es contrato administrativo el que la Administración Pública celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, y que tienen por objeto una prestación de utilidad pública".-

Alberto Martínez Simón  
Ministro

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Llanes O.  
Ministra

Abg. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Dr. Manuel Dejesús Rodríguez Gandi  
MINISTRO

Dr. Mag. Neri E. Villalba F.



Asimismo, la más reconocida doctrina en la materia admite la intervención estatal en protección del interés público, a fin de evitar una expropiación a los habitantes del país con impuestos exagerados<sup>7</sup>.  
*En los contratos administrativos la idea de causa o motivo determinante tiene aún más importancia que en los contratos de Derecho privado, porque ellos presuponen el interés público o el fin de la institución a que se refieran, y en realidad la única razón de ser de estos es la satisfacción de ese interés o la realización de ese fin*" (Bielsa, Rafael. Principios del Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1942. p 97).-----

Ahora bien, en cuanto a los argumentos de la **razonabilidad de la tarifa** de contratación admitida por el ente municipal y la proporcionalidad de la misma con el servicio prestado, a fin de evitar un dispendio de actividad jurisdiccional me remito a los argumentos a exponer en el punto 2.2.1.2. En base a dichos argumentos, se concluirá la **irrazonabilidad** de la tarifa fijada en el acto de adjudicación y la consecuente inconstitucionalidad de la Resolución N° 698 del 23 de abril de 2018 dictada por la Intendencia Municipal de Asunción. -----

**2.2. Resolución JM/N° 6136/18, dictada por la Junta Municipal.-**

Por la resolución dictada por la Junta Municipal, se resolvió "*Art. 1°: HOMOLOGAR la Resolución N° 698/2018, remitida por Mensaje N 904/18 S.G[...] Art. 2° APROBAR en general el Contrato firmado entre la Intendencia Municipal y la firma CONSORCIO TX (GRUPO TX SA Y GAUDI SA). remitido por Mensaje N° 904/18 S.G. de fecha 08/06/18, salvo lo establecido en la Cláusula 5.6., por no aplicar. Art. 3° ENCOMENDAR a la Intendencia Municipal el control de la presentación de la garantía exigida por la Ley de Contrataciones Públicas*".-----

Haciendo una breve recapitulación cronológica, vemos que el proceso licitatorio que se inició con la elaboración del pliego de bases y condiciones (fs. 140/166), y pasó por las sucesivas etapas del proceso licitatorio, concluyó con la adjudicación dispuesta por Resolución N° 698 del 23 de abril de 2018 dictada por el Intendente Municipal (fs. 6/9) estudiada precedentemente. En consecuencia, el 8 de junio de 2018 se firmó el contrato bilateral (fs. 378/436), entre la Municipalidad -representada por el entonces Intendente- y la firma Consorcio TX (Grupo TX S.A. y Gaudi S.A.), el cual fue homologado, de forma posterior, por la resolución de la Junta Municipal, atacada de inconstitucional.-

Es así, que corresponde hacer una interpretación del acto impugnado, teniendo en cuenta la situación posterior y anterior al mismo. conforme al Art.708 del C.C.<sup>8</sup> En este sentido, tenemos que para interpretar el acto de homologación del contrato celebrado entre el ente municipal y la firma

<sup>7</sup> **Cfr. Marienhoff, Miguel.** *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II. Editorial Abalado Perrot, 4° Edición. Buenos Aires, p. 148.-  
<sup>8</sup> Art. 708 del CC. Al interpretarse el contrato se deberá indagar cual ha sido la intención común de parte y no limitarse al sentido literal de las palabras. Para determinar la intención común de las partes se deberá apreciar su comportamiento total, aun posterior a la conclusión del contrato.-



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/ RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018". AÑO 2018 - N° 2222.-----

Consortio TX, debemos analizar el proceso previo al mismo a fin de reconstruir el contenido del negocio.-----

En esta tesitura, vemos que la resolución atacada de inconstitucional homologó un contrato de la Administración. Al respecto, y atendiendo que la resolución administrativa de homologación es posterior al contrato celebrado entre la Municipalidad de Asunción y el Consortio TX (Grupo TX S.A. y Gaudi S.A.), y que lo que se homologó es el contrato *per se*, corresponde verificar que el mismo se adecue a las disposiciones constitucionales.-----

**2.2.1. Análisis del contrato bilateral celebrado entre el ente municipal y la firma Consortio TX, homologado por Resolución de la Junta Municipal impugnada.-**

En cuanto a la naturaleza de la prestación contratada por el ente municipal, como ya lo mencionáramos en puntos precedentes -2.1.1-, la misma no se encuentra claramente expuesta, es decir, la misma no surge *prima facie* del pliego de licitaciones, de la resolución de adjudicación o del contrato *per se*.-----

En dichos instrumentos se señala, en forma ambigua, que la función de la empresa contratada consistiría en un servicio de consultoría para mejorar la gestión tributaria.-----

Ahora bien, conforme surge de una lectura integral y armonizadora de los documentos arrimados, así como, de las propias alegaciones de los representantes del ente municipal -conducta posterior-, el servicio pactado iría más allá de un simple servicio de consultoría de software, estando habilitados los agentes para relevar datos, cobrar impuestos, e incluso, requerir el pago a contribuyentes morosos.-----

En esta tesitura, corresponde traer a colación algunos extractos del contrato que denotaría una participación activa de la empresa en la actualización de datos de los contribuyentes y de sus respectivos inmuebles (Cl. 3.3. Apéndice A), así como en el proceso de requerimiento de pago a los sujetos impositivos (Cl. 7.1.7. Apéndice A)<sup>10</sup>-----

<sup>9</sup> Betti, Emilio. *Teoría General del Negocio Jurídico*. Editorial Comenares SL Granada, 2000, p. 278): La interpretación es la primera operación que ha de practicarse después que haya tenido lugar la constatación probatoria de la declaración o del comportamiento en que el negocio consiste. Ha de hacerse atendiendo al sentido común y a las máximas que la ley eleva a criterios de interpretación, sin considerar la construcción dogmática ni la calificación jurídica del negocio; ésta es un *poterius*, una operación ulterior que atañe a la disciplina y a los efectos (validez, invalidez) del negocio... es tarea del intérprete reconstruir en el contenido del negocio aquellos fines prácticos y aclarar aquel significado, tal como suelen ser concebidos y aprehendidos por la conciencia social..."-----

<sup>10</sup> Apéndice "A", Cl. 7.1.7., fase 3 "Apoyo en Cobranzas... Esta estrategia no permite idear una estrategia de cobranzas, que implementamos propiamente... Emails masivos: Envío a base de datos de contribuyentes con email de recordatorios del pago de sus obligaciones con fecha oportuna.- Publicación de comunicaciones masivas: Se hacen las publicaciones en prensa necesarias para el aumentos de la recaudación e igualmente las publicaciones que exige el marco legal para el cobro de morosidad....- Cobranza administrativa de morosidad: Para los contribuyentes que no cumplan con

Cesar M. Diesel Junghanns

Cesar Antonio Garay

Eugenio Jiménez R.

Ministro

Alberto Martínez Simón  
Ministro

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Llanes O.  
Ministra

Abg. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Dr. Manuel Depósito Rodríguez Gánd  
MINISTRO

Dr. Mag. Neri E. Villalba F.

En base, a dicha naturaleza de la prestación delegada por el ente municipal a una empresa privada, deviene imperioso analizar la constitucionalidad de tal delegación, conforme lo haremos a continuación.- -----

**2.2.1.1. Competencia. Posibilidad de delegación de competencia por el ente municipal.-**

En virtud al Art. 166<sup>11</sup> de la Constitución, las municipalidades tienen autonomía así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos. Asimismo, en el Art. 169<sup>12</sup> del mismo cuerpo constitucional, se establece que a los municipios y departamentos les corresponde la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa, "*su recaudación será competencia de las municipalidades*".-----

De este modo, la ley suprema establece expresamente la competencia municipal para la recaudación del impuesto inmobiliario, la cual se entiende, es indelegable.--- -----

Sobre el punto, explica Villagra Maffiodo que para el ejercicio de las facultades de poder público se requiere competencia de un órgano público. "*Las atribuciones propias de la competencia no pueden dejar de ser ejercidas. Es deber inexcusable del agente darles cumplimiento.*" (Villagra, op. cit., p. 360). "*Hay cierto paralelismo, más no identidad entre la competencia del órgano y la capacidad de las personas. La competencia es la esfera de atribuciones del órgano, en tanto que la capacidad es la aptitud de la persona para adquirir derechos y contraer obligaciones. Las diferencias más importantes consisten, en primer lugar, en que la capacidad de la persona puede ser ejercida por representación o mandato, en forma que no puede serlo la competencia del órgano, que debe ser ejercida por sus propios agentes*" (Villagra, op. cit., p. 154).--- -----

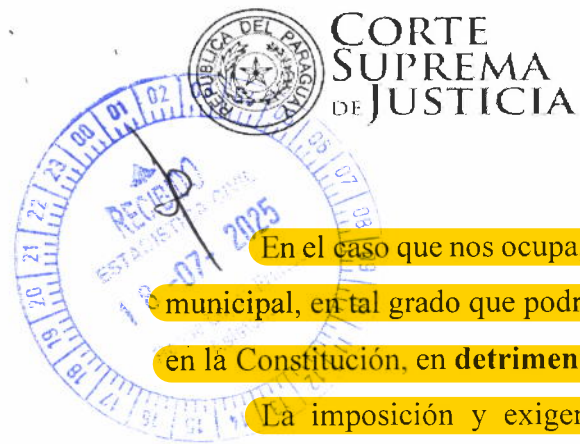
No es acertado concebir las atribuciones del órgano como *derechos* del mismo, puesto que su agente no puede dejar de ejercerlas. En materia tributaria, el órgano recaudador no tiene propiamente derechos "*sino la atribución inexcusable de recaudar y de esta premisa se derivan justamente las más importantes diferencias entre la obligación tributaria y las obligaciones del derecho común*" (Villagra, op. cit., p. 471).- -----

-----  
sus obligaciones voluntariamente o luego de un contacto previo como llamadas telefónicas del Call Center y/o email, se les abre un proceso de cobro administrativo caracterizado por: -Hacemos un primer contacto a partir de un número definido de entregas de notificaciones de morosidad en persona.- Si tras las notificaciones escritas el contribuyente no cumple, entonces apoyamos en las labores necesarias para iniciar el proceso ejecutivo de cobro: apoyo en elaboración de la documentación necesaria para conformar expedientes y seguimiento de las acciones".-

<sup>11</sup> **Art. 166. De la autonomía.** 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.-

<sup>12</sup> **Artículo 169 - DEL IMPUESTO INMOBILIARIO.** 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 de lo recaudado por cada municipalidad quedará en propiedad de la misma, el quince por ciento en la del departamento respectivo y el quince por ciento restante será distribuido entre las municipalidades de menores recursos, de acuerdo con la ley.-





ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA  
POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/  
RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y  
RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018".  
AÑO 2018 - N° 2222.-----

En el caso que nos ocupa, se presenta una verdadera delegación de atribuciones propias del ente municipal, en tal grado que podría incluso sostenerse que **afecta la autonomía municipal** consagrada en la Constitución, en **detrimento de la comunidad**.-----

La imposición y exigencia de pago de los tributos, tiene el Estado o, en este caso, la Municipalidad, en virtud a su poder soberano e *imperium* que deriva de la Ley. De igual manera, cuando se trata de tributo municipal, la Municipalidad, órgano de gobierno local, autónomo, con autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, tiene dicho poder de imperio para cobrar y percibir los tributos; para verificar la existencia y materialización de la obligación tributaria que surge en consecuencia, y perseguir el cobro de los mismos.-----

Delegar tales atribuciones a otro ente o persona jurídica implicaría una delegación de facultades extraordinarias, en este caso a favor de empresas privadas. Se estarían conculcando derechos y potestades legales atribuidas al órgano municipal en ejercicio de su competencia administrativa y funcional, a sus funciones de percepción, fiscalización y control del sistema tributario municipal. -----

En el Art. 166 de la Constitución, reitero, se consagra la autarquía municipal para la recaudación de sus recursos, de modo que la función recaudadora de los tributos municipales es una potestad de rango constitucional; disposición de tal claridad que no admite interpretación en contrario. Cabe señalar que tal competencia municipal incluso cae bajo el control de la Contraloría General de la República. -

Sabido es que en el derecho administrativo rige el principio de legalidad, en virtud del cual la Administración debe ajustar su actuación a aquello para lo cual existe autorización legal, a diferencia del principio de licitud que rige en el derecho privado conforme al cual lo que no está prohibido está permitido. Y en tal tesitura, cabe destacar que, al no existir autorización legal para delegar la potestad soberana de recaudación tributaria municipal, la misma deviene improcedente. -----

En la obligación tributaria, el sujeto activo o acreedor de la obligación es el Estado o el Municipio - según el tipo de tributo- en ejercicio de su poder de imposición o soberanía fiscal. La obligación tributaria constituye una prestación pecuniaria coactiva que deriva del poder de imposición y pesa sobre el contribuyente. Esta potestad en materia tributaria es permanente, irrenunciable e indelegable. La potestad de cobrar tributos no es facultativa sino imperativa para el órgano de la administración, destinatario legal de dicha competencia. -----

#### 2.2.1.2. Razonabilidad de las prestaciones pactadas

##### 2.2.1.2.1. Del precio

Cabe remitirnos a la **Carta de Intención** al Contrato celebrado entre el ente municipal y la firma Consorcio TX. -----

Alberto Martínez Simón  
Ministro

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Llanes O.  
Ministra

15

Abg. Julio C. Pavón Martínez

Dr. María Carolina Rodríguez Gandi  
Ministra

Cesar M. Diesel Gungahanns  
Ministro CSJ

Dr. Mag. Neri E. Villalba F.

Eugenio Jiménez R.  
Ministro  
César Antonio Guay

LUIS MARIA BENTEEZ RIVERA  
Ministro

Así considero oportuno, en primer lugar, hacer una disquisición de las cláusulas referentes al precio del servicio prestado por la firma contratada.-----

En la cláusula 6.4 de las Condiciones Especiales del Contrato se dispone "La diferencia resultante entre la recaudación neta del mes y la recaudación promedio mensual del último balance más el incremento vegetativo, por cada origen de ingreso, equivaldría al ingreso o mejora. **El porcentaje de comisión ofertado es: 22,5%.** El plazo para los pagos será de treinta (30) días contados desde la presentación de la factura por el Consultor al municipio", porcentaje modificado por Adenda N° 1 firmada el 31 de julio de 2018, en la que se dispuso "Por lo tanto, resulta la modificación del contrato principal conforme a la siguiente cláusula: CLAUSULA PRIMERA: Queda modificado el punto 6.4. de las Condiciones Especiales del Contrato, que: Donde Dice: El porcentaje de comisión ofertado es 22,5%; Debe decir: El porcentaje de comisión ofertado es: 22,75%...".(Negritas son mías).- -----

De la cláusula transcripta y su correspondiente adenda modificatoria se desprende que el precio de la prestación se mantuvo conforme al porcentaje establecido en la Resolución de adjudicación del proceso licitatorio - N° 698/2018 del 23 de abril de 2018-, emitida por el Intendente Municipal de la ciudad de Asunción. Es decir, **en el contrato celebrado la administración pactó que un 22,75% de las mejoras recibidas en concepto de pago de impuestos inmobiliarios sería destinados al Consorcio TX. -**

**Además, cabe recalcar que la administración del ente municipal asumió el pago de otros gastos.** En este sentido, **del contrato se desprende que un 50% de monto de mejoras en recaudación de tributos sería destinado a la empresa adjudicada por un plazo no establecido expresamente, conforme se desprende de la Adenda N° 4 del Contrato** en los siguientes términos: **"FORMA DE PAGO DEL PORCENTAJE EN CONCEPTO DE COMISIÓN Y AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO FINANCIERO. Ocurreda la mejora o el incremento en la recaudación, se pagará al adjudicado el 50% del monto equivalente al incremento,** que se distribuirá entre el porcentaje en concepto de comisión y el porcentaje en concepto de devolución por el anticipo financiero. Devuelto en su totalidad el anticipo financiero, el adjudicado solo percibirá el porcentaje de comisión sobre la mejora o incremento en la recaudación de acuerdo a los parámetros descriptos más arriba..."

En esta tesitura corresponde analizar *si la tarifa o comisión pactada resulta razonable.* considerando a la razonabilidad como la medida de la constitucionalidad. En otras palabras, si se dan los presupuestos para la declaración de inconstitucionalidad de los actos administrativos que fijaron y homologaron el acuerdo referente al precio del servicio. -----

Cabe señalar que la razonabilidad puede ser entendida en dos sentidos: el amplio y el restringido. -----





CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/ RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018". AÑO 2018 - N° 2222.-----

Conforme con la jurisprudencia nacional, vemos que en nuestro sistema, al igual que en el sistema argentino y en el español<sup>13</sup>, se utiliza mayoritariamente la acepción de razonabilidad en sentido amplio, esto es, el concepto de razonabilidad como parámetro o medida de lo constitucional.-----

Al respecto, se expide la doctrina en los términos siguientes: "juicio de razonabilidad y juicio de constitucionalidad coinciden, tanto en su contenido (solo lo razonable es constitucional) como en su límite (dentro del marco de la razonabilidad todas las soluciones son constitucionalmente válidas, porque todas son objetivamente no arbitrarias)" Carrasco Perera, Ángel. *El juicio de razonabilidad en la justicia constitucional*. Revista Española de Derecho Constitucional, año 4, N 11, mayo-agosto de 1984, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. "Este es el sentido que nuestro máximo tribunal le asigna a la razonabilidad cuando utiliza el término como medida o parámetro general de constitucionalidad" (Saggese, op. cit., p. 135). -----

En esta sintonía, se considera razonable a aquello que es aceptable por la sociedad<sup>14</sup> y que se da en adecuado equilibrio a los valores y las circunstancias de tiempo y lugar relevantes.-----

En la cuestión sometida a estudio por esta vía, vemos que **no es razonable la tasa fijada por el ente como porcentaje de utilidad a la empresa adjudicada, es decir, el 22,75% sobre las mejoras pactado, la cual incluso ascendería a un 50% -por anticipo financiero en los primeros tiempos. La tasa en si fijada como precio del servicio, deviene manifiestamente irrazonable,**<sup>15</sup> pues constituye un exceso que conspira contra el interés general de los ciudadanos de la Ciudad de Asunción, así como contra el patrimonio del ente municipal, y no resiste un análisis de constitucionalidad en base al parámetro de la razonabilidad.-----

Si bien, la administración tiene la facultad discrecional de decidir luego del proceso licitatorio en base a la conveniencia de las ofertas dadas, dicho poder discrecional encuentra su límite en la razón, es decir lo que el entendimiento nos indica como justo, "*que evidencia un juicio normal, moderado, prudente, lógico, aceptable, equitativo, adecuado a las circunstancias, conforme al sentido común y*

<sup>13</sup> Cfr. Saggese, Roberto. *El Control de Razonabilidad en el Sistema Constitucional Argentino*. Editorial Rubinzal Culzoni, p. 134: "En la jurisprudencia de la Corte, los términos "constitucionalidad" y "razonabilidad" son utilizados la mayoría de las veces como sinónimos. A esta misma conclusión arriba Angel Carrasco en el Derecho español".-

<sup>14</sup> Saggese, op. cit., p. 135: "En cuanto a que la idea de aceptabilidad social aparece como una condición necesaria pero no suficiente de la razonabilidad".-

<sup>15</sup> Spota, Alberto G.: "La adecuada proporción entre el servicio público y la tasa retributiva", en "Jurisprudencia Argentina", 1946-IV, p. 1597. AD "Hay, sin embargo, un límite constitucional que no ha de ser ultrapasado: ni la tasa ni la contribución y esto vale también para el impuesto, por no ser tan excesivos que constituyan un ataque cierto y específico al patrimonio privado en una medida tal que implique una verdadera confiscación total o parcial del daño de los usuarios y administrados" (arts. 16 y 17, CN)".-

Alberto Martínez Simon  
Ministro

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Llanes O.  
Ministra

Abg. Julio G. Pavón Martínez  
Secretario

Dr. Manuel Roberto Rodríguez Gudi  
Ministro

Dr. Mag. Neri E. Villalba F.



con valores generalmente aceptados por oposición a un juicio absurdo, censurable, excesivo, arbitrario y caprichoso" (Ibidem, p. 135); "la razonabilidad en sentido amplio... constituye un requisito necesario para la constitucionalidad de: ...iii) ejercicio de facultades discrecionales de los demás poderes"<sup>16</sup>-----

Como se ha visto, el contrato inmerso en los actos administrativos impugnados, acuerda un servicio de diseño e implementación de un sistema de gestión tributaria y catastral, a cuyo efecto la municipalidad se compromete a proveer implementos de trabajo<sup>17</sup> y sacrifica un porcentaje de ganancia que excede los parámetros ordinarios, aceptables, de razonabilidad y, por ende, descalificable desde el punto de vista constitucional. -----

Así, pues, siempre que el ente administrativo, en ejercicio de sus facultades discrecionales, se aparte de manera clara e inaceptable de las normas constitucionales -en el caso, el interés general-cabe tacharla de irrazonable y, en consecuencia, inconstitucional. -----

En efecto, las potestades de la Administración se encuentran limitadas por las reglas y principios constitucionales que consagran derechos individuales y bienes colectivos importantes para la sociedad, de modo que las decisiones de los poderes públicos que agredan o afecten negativamente de manera patente dichos principios constitucionales -sea por extralimitación, exceso o abuso de poder-, devienen irrazonables. -----

Como es sabido, la apreciación y ponderación de las conveniencias de las ofertas es una potestad discrecional del ente licitante. No obstante, dicha potestad posee límites jurídicos y técnicos, así entre los primeros se encuentra la razonabilidad, es decir, la decisión administrativa discrecional será legítima, siempre y cuando, se encuentre dentro de los límites de lo razonable. -----

Respecto a la razonabilidad de contraprestaciones, se expide Marienhoff en los siguientes términos: "si bien la valoración de lo razonable, justo y equitativo, es casi siempre de estimación subjetiva, **el precio o tasa fijado en una tarifa debe ser compensatorio (justicia 'conmutativa'), en**

**el sentido de que las respectivas prestaciones (la del que presta y la del que recibe el servicio) deben conmutarse o compensarse. Exíjese, pues, una razonable equivalencia entre ambas prestaciones...** Y si bien la valoración de todo esto puede originar disensiones, lo cierto es que si no

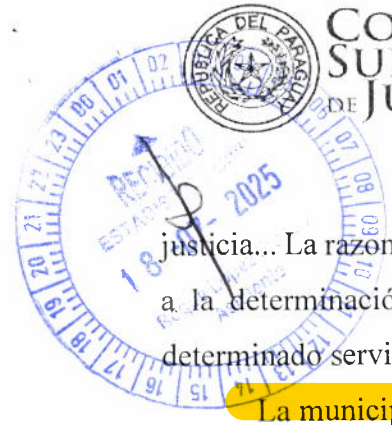
hay 'proporcionalidad tampoco hay 'razonabilidad" (Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, tomo II. Buenos Aires, p. 147). Asimismo, explica Dromi que: **"Toda actividad del**

**Estado, aun la administrativa, debe ser razonable, pues lo no razonable es inconstitucional... La garantía de la razonabilidad, pese a su vinculación sistemática con la de legalidad, tiene un cierto carácter**

**autónomo. Lo razonable es lo justo, proporcionado, equitativo, por oposición a lo irrazonable, arbitrario, injusto.** La razonabilidad consiste desde este punto de vista, en una valoración jurídica de

<sup>16</sup> Sagge, op. cit., p. 137.-

<sup>17</sup> Cl. 3.10 de la Condiciones Generales del Contrato.-



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/ RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018". AÑO 2018 - N° 2222.

justicia... La razonabilidad como limite jurídico tiene gran importancia en lo concerniente, por ejemplo, a la determinación de las tarifas que los usuarios deben abonar como consecuencia del uso de determinado servicio público..." (Dromi, op. cit., p. 449).

La municipalidad tiene como parte de sus ingresos corrientes los ingresos tributarios, a fin de solventar los gastos que irrogan las actividades que debe realizar en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, de manera tal que la renuncia desproporcionada a porcentajes de tales ingresos, en beneficio de un particular, afectan directamente a la comunidad y su bienestar. Ya que ello, en definitiva, implicaría un menor ingreso a las arcas municipales, órgano de rango constitucional cuya finalidad es ocuparse del bienestar de los habitantes de la comuna y su hábitat, objetivos cuya efectividad se vería disminuida, en beneficio de una empresa privada.

Así, en base al servicio contratado, se considera que el precio pactado deviene desproporcionado con relación a la prestación. En otras palabras, puede sostenerse que existe una desproporción manifiesta o irrazonable entre el porcentaje de ganancia de la empresa contratada y la prestación efectuada por la misma, que acarrea la inconstitucionalidad de la adjudicación, y consecuente, contratación efectuada en dichas condiciones.

Cabe aplicar *mutis mutandi* lo establecido en la doctrina y la jurisprudencia sobre la competencia del órgano jurisdiccional en casos similares: "ante una impugnación de irrazonabilidad formulada a una tarifa, la competencia del Poder Judicial se extiende hasta la 'revisión' de dicha tarifa a efectos de comprobar si efectivamente existe el vicio que se le atribuye... **La irrazonable fijación del monto de una tarifa implica una violación de la garantía de razonabilidad. Esto justifica, a pedido de parte, la intervención del Poder Judicial, órgano habilitado para juzgar de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas.**" (Marienhoff, op. cit., p. 159); "Lo relevante a los efectos del control de constitucionalidad que incumbe a este tribunal no es ponderar si aquel propósito fue o no superado por los acontecimientos, sino **mantener el ejercicio del poder tributario dentro de los límites de la garantía de razonabilidad que resguarda al contribuyente frente posible desbordes de la autoridad pública**" (Fallos: 318:785, "Indo", citado por Saggese, op. cit., p. 139). "Posteriormente, y llamada a pronunciarse [la Corte] en numerosos planteos de **confiscatoriedad** deducidos por los beneficiarios señaló que para llegar a establecer la solución que corresponda al caso concreto era preciso determinar si en las circunstancias de la respectiva causa aparece o no quebrada la regla de la razonable proporcionalidad" (Fallos: 307:1985; 319:3241, "Chocobar", citado por Saggese, op. cit., p. 136, negritas son mías).

LUIS MARIA BENITEZ RIERA  
Ministro

Alberto Martínez Simón  
Ministro

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Llanes O.  
Ministra

Abg. Jefe C. Ramón Martínez  
Secretario

Dr. Manuel...

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro

Dr. Mag. Néri E. Villalba F.

19

En este sentido, en base a las citas doctrinarias y jurisprudenciales transcriptas en el párrafo que antecede, queda patente la competencia de esta Corte para declarar la inconstitucionalidad de la fijación de tarifas irrazonables.-----

Por lo expuesto queda claro que, los actos de la administración impugnados, Resolución N° 698/2018 del 23 de abril de 2018 emitida por el Intendente Municipal de la ciudad de Asunción, por la cual se adjudicó el servicio a la tasa prevista y la Resolución N° 6136 del 11 de julio de 2018 dictada por la Junta Municipal, por la que se homologó la contratación a tal tarifa, constituyen de por si resoluciones inconstitucionales, al pactar tarifas **manifiestamente irrazonables**, que no resisten el análisis de constitucionalidad.-----

**2.1.1.2.2. Del tiempo**

En las condiciones especiales del Contrato (CEC), cláusula 2.4. se dispone en cuanto al tiempo de duración del contrato que: "Serán de diez (10) años computados a partir de la emisión de la orden de inicio".-----

En los contratos administrativos se acuerda un tiempo razonable para su ejecución, dependiendo del servicio, obra, suministro o prestación que se trate. -----

En este estado, el estudio del tiempo de duración del contrato, no se realiza con ánimo de establecer cuál sería el tiempo ideal o adecuado al efecto, sino porque el lapso de diez años fijado, está indicando que la labor contratada no puede limitarse a una simple consultoría, diseño e implementación de sistema y si así fuera, sería **verdaderamente irrazonable** que la Municipalidad sacrifique sus ingresos en tan desproporcionado porcentaje, por tan simple labor, por toda una década.-----

El tiempo acordado nos permite corroborar que las atribuciones delegadas por la Municipalidad a la empresa privada, van más allá del supuesto objeto del contrato, incursionando en el campo de las atribuciones indelegables de la Municipalidad, conforme se ha desarrollado en puntos anteriores. -----

**2.2.1.3. Apropiación**

Los accionantes invocan la violación del Art. 170 de la Constitución que establece que *"Ninguna institución del Estado, ente autónomo, autárquico o descentralizado, podrá apropiarse de ingresos o rentas de las municipalidades"*.-----

No se puede afirmar que dicha norma constitucional se encuentre conculcada, en cuanto la cuestión en litigio que nos ocupa no versa sobre intereses de algún otro ente estatal respecto a los bienes municipales. -----

Por lo demás, cabe agregar que no existe una apropiación propiamente de los ingresos, es decir, conforme se desprende de la Cl. 6.4 y la Adenda N° 3<sup>18</sup>, el importe de los tributos recaudados ingresa

<sup>18</sup> Cl. 6.4. El plazo para los pagos será de treinta (30) días contados desde la presentación de la factura por el Consultor al municipio.





ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA  
POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/  
RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y  
RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018".  
AÑO 2018 - N° 2222.

Integramente al ente municipal, el cual luego paga el servicio pactado. Es decir, no existe una apropiación propiamente dicha de los ingresos tributarios, pero si se utilizan las mejoras en la recaudación de los impuestos como monto base para el cálculo de la contraprestación pactada.-----

Por tanto, en este punto, no se verifican agravios que ameriten una declaración inconstitucionalidad propiamente dicha.-----

#### 2.2.1.4. Confidencialidad.-

En lo referente a la confidencialidad, corresponde determinar si la prestación de la empresa Consorcio TX, infringiría o no las disposiciones constitucionales contenidas en el art. 33 "Del derecho a la intimidad"<sup>19</sup> y en el art. 36 "Del Derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental y comunicación privada".<sup>20</sup>-----

Al efecto, considero conveniente transcribir las cláusulas del contrato que disponen respectivamente, cuestiones relativas la confidencialidad y tráfico de los datos obtenidos en virtud de la labor realizada por la empresa prestataria. -----

Así, la Cláusula 3.3. de las Condiciones Generales del Contrato establece "*Ni el Consultor ni ningún Subconsultor, ni tampoco el Personal de Ninguno de ellas, podrán revelar, durante la vigencia de este Contrato o dentro de los dos (2) años siguientes a su expiración, ninguna información confidencial o de propiedad del Contratante relacionada con los Servicios, este Contrato o las actividades u operaciones del Contratante ni el previo consentimiento por escrito de este último.*" ----

La Cláusula 3.9. Propiedad de la Contratante de documentos preparados por el Consultor. "*Todos los planos, diseños, especificaciones, estudios técnicos, informes y demás documentos y programas de computación preparados por el Consultor para el Contratante en virtud de este Contrato*

Cesar M. Diesel Junghanns

Adenda N 3: Con relación al numeral 5.2(a) de la Sección Hoja de Datos - FORMA DE PAGO DEL PORCENTAJE EN CONCEPTO DE COMISIÓN Y AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO FINANCIERO, se agrega la siguiente indicación: 5.2. a) El pago a los 30 (treinta días) posteriores a la fecha de la presentación de la factura.-

<sup>19</sup> Art. 33. Del derecho a la intimidad. La intimidad personal y familiar, así como el respeto la vida privada, son inviolables. La conducta de las personas, en tanto no afecte al orden público establecido en la ley o a los derechos de terceros, está exenta de la autoridad pública. Se garantizan el derecho a la protección de la intimidad, de la dignidad y de la imagen privada de las personas.-

<sup>20</sup> Art. 36. Del derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental y la comunicación privada. El patrimonio documental de las personas es inviolable. Los registros, cualquiera sea su técnica, los impresos, la correspondencia, los escritos, las comunicaciones telefónicas, telegráficas o de cualquier otra especie, las colecciones o reproducciones, los testimonios y los objetos de valor testimonial, así como sus respectivas copias, no podrán ser examinados, reproducidos, interceptados o secuestrados sino por orden judicial para casos específicamente previstos en la ley, y siempre que fuesen indispensables para el esclarecimiento de los hechos de competencia de las correspondientes autoridades. La ley determinará modalidades especiales para el examen de la contabilidad comercial y de los registros legales obligatorios. Las pruebas documentales obtenidas en violación o lo prescripto anteriormente carecen de valor en juicio. En todos los casos se guardará estricta reserva sobre aquello que no haga relación con lo investigado.-

Alberto Martínez Simon  
Ministro

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Llanes O.  
Ministra

Dr. Mag. Neri E. Villalba F.

*pasarán a ser propiedad del Contratante, a quien el Consultor los entregará a más tardar al término o expiración del Contrato, junto con un inventario pormenorizados. **El consultor podrá conservar una copia de dichos documentos y programas de computación...***-----

La Cláusula 5.2. Acceso al Territorio Nacional. "El Contratante garantiza que **el Consultor tendrá acceso libre y gratuito a todo el territorio nacional cuando así lo requiera la prestación de los Servicios**. El contratante será responsable de los daños que el mencionado acceso pueda ocasionar a dicho territorio o a cualquier bien del mismo, y liberará de responsabilidad por dichos daños al Consultor y a todos los integrantes del Personal a menos que esos daños sean causados por el incumplimiento de las obligaciones o por negligencia del Consultor, o de cualquier Subconsultor o del Personal de cualquiera de ellos." -----

Y el Apéndice "F" que dispone: "**La Municipalidad de Asunción deberá proveer y garantizar el acceso del Consultor** a todas las instalaciones del municipio que sean necesarias para la prestación del servicio, así como también deberá garantizar el acceso del Consultor **a los archivos de planos de obras, fraccionamientos, unificaciones, y mensuras a los fines de realizar el relevamiento de la información necesaria para la prestación efectiva del servicio. A tal efecto deberá proveer las autorizaciones correspondientes para el acceso a los lugares indicados y solicitados por el Consultor**".-----

Así, de las disposiciones contractuales transcriptas se desprende que la firma contratante no solo se encontraría habilitada a acceder a territorios y lugares de dominio privado de los ciudadanos de Asunción, sino que incluso la Municipalidad deberá velar por dicho acceso en la medida de lo solicitado por la firma consultora. -----

Además, se desprende que los archivos, documentos, planos y otras informaciones sobre los inmuebles y sus propietarios que obren en poder de la Municipalidad serán facilitados al consultor.--

Básicamente, se impone en el presente apartado, dos cuestiones: a) por un lado el determinar si tal acceso de una entidad de carácter privado, a datos obrantes en registros del ente municipal infringe la garantía constitucional de inviolabilidad del patrimonio documental, y por el otro; b) si el acceso del personal de la firma contratada a recintos privados violaría el derecho de intimidad de las personas. --

De las atribuciones otorgadas a la empresa privada contratada, no surge prima facie que con dichas condiciones pactadas lesionen el derecho a la intimidad de las personas, ni el respeto a su vida privada, su dignidad, imagen y patrimonio documental privado.- -----

Si bien se reconoce a la consultora la utilización de medios tecnológicos para el relevamiento de datos, no se constata que tales operaciones puedan implicar una intromisión en la vida privada de las personas. -----





CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA  
POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/  
RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y  
RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018".  
AÑO 2018 - N° 2222.

Así las cosas, de los términos del contrato considero que no surgen elementos convincentes, que permitan determinar fehacientemente una violación a los derechos intimidad de las personas ni de su patrimonio documental. -----

Por lo demás, cabe mencionar que de acuerdo el art. 156<sup>21</sup> de la Constitución, a los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos. -----

En este sentido, cada Intendente, así como demás autoridades municipales, tienen competencia sobre el territorio de su municipio. De modo que los representantes de la Municipalidad de Asunción al otorgar autorizaciones a un ente privado o público, debe limitarse al territorio sobre el cual el gobierno municipal es competente.-----

Así, atendiendo a lo pactado en la C1. 5.2. transcripta más arriba, se desprende que el gobierno municipal otorgó acceso a la empresa "*en todo el territorio nacional*", extralimitándose del ámbito de su competencia, y violando la norma contenida en el art. 166 de la Constitución "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".-----

Por lo que, se considera que la Cláusula que confiere a la empresa privada acceso a todo el territorio nacional (5.2.) infringió disposiciones constitucionales, al conceder una delegación de funciones en un territorio sobre el cual el gobierno municipal no tenía competencia. -----

En otras palabras, consideramos que no existe una infracción a las disposiciones contenidas en los arts. 33 y 36 de la Constitución, conforme lo alegara el accionante, pero si nos encontramos ante una clara violación al art. 166 de la Constitución, que reza acerca de la autonomía de cada ente municipal. -----

Por todo lo expuesto, corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad promovida contra la Resolución N° 698/2018 del 23 de abril de 2018 emitida por el Intendente Municipal de la ciudad de Asunción y la Resolución N° 6136 del 11 de julio de 2018 dictada por la Junta Municipal, declarando la inaplicabilidad de las mismas para la generalidad de los habitantes del municipio de Asunción. Es mi voto.-----

<sup>21</sup> Art. 156. 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.-

Alberto Martínez Simon  
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi  
MINISTRO

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Llanes O.  
Ministra

Dr. Mag. Neri E. Villalba F.



**A SU TURNO, EL SEÑOR MAGISTRADO MIGUEL ANGEL RODAS DIJO:**

Me adhiero al voto esgrimido por el Ministro Alberto Martínez Simón, por compartir sus mismos fundamentos.-----

**A SU TURNO, LA SEÑORA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS**

**DIJO:**

Los Señores Orlando Fiorotto y Rosana Rolón, en calidad de Concejales Municipales, en representación de los Ciudadanos contribuyentes de la Municipalidad de Asunción, y los contribuyentes firmantes de la planilla obrante a Fs. 177/179 (Tomo 1), por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, presentan acción de inconstitucionalidad contra la Resolución N° 698/2018 de fecha 23 de abril de 2018 dictada por la Municipalidad de Asunción, que resuelve Adjudicar la Licitación Pública para el Servicio de Diseño e Implementación de un Sistema de Gestión Tributaria para la Municipalidad de Asunción- ID 314.441 a la firma Consorcio TX (Grupo TX S.A. y Gaudi S.A.) con un porcentaje de comisión por mejora en la recaudación de 22,75% y contra la Resolución N° 6136 de fecha 11 de julio de 2018, por la cual la Junta Municipal de Asunción resolvió Homologar la Resolución N° 698/18 y Aprobar en General el Contrato firmado entre la Intendencia Municipal y el Consorcio TX. Los accionantes alegan que las resoluciones atacadas conculcan con los arts. 33, 36, 137, 166, 169 y 170 de la Constitución.-----

Como primera medida resulta necesario traer a colación la Resolución N° 759/2020, de fecha 13 de julio de 2020, firmada por el intendente capitalino, Óscar Rodríguez, la Municipalidad de Asunción resolvió rescindió el contrato suscrito con el Consorcio TX, por incumplimiento de la consultora, de acuerdo al artículo 59, inc. a) de la Ley N° 2051/03, la cláusula 2.9 de las Condiciones Generales del Contrato y la Resolución 75/2019, de la Intendencia Municipal de Asunción.-----

Cabe recordar que el contrato rescindido el resultante del Llamado a Licitación Pública Internacional N° 1/16 "Servicio de diseño e implementación de un sistema integral de gestión tributaria y catastral para la Municipalidad de Asunción", ID Nro. 314.441.-----

Ante esta situación, ya no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre los agravios alegados por la parte accionante, puesto que las resoluciones administrativas impugnadas ya no se encuentran dentro de nuestro ordenamiento positivo, y, por lo tanto, no infringen principios o normas constitucionales, requisito exigido por el Artículo 550 del C.P.C. para la procedencia de la Acción de Inconstitucionalidad.-----

Al respecto la doctrina señala: "*Otra faceta interesante en materia de agravios no subsistentes se presenta cuando nuevas normas dejan sin efecto aquellas cuya constitucionalidad se discute por el recurso extraordinario. En tal hipótesis, el juicio de inconstitucionalidad sobre las normas derogadas se torna en principio inoficioso, como si la norma impugnada ya no se aplicara más al afectado*" (vide: Sagúes, Néstor Pedro. Derecho Procesal Constitucional. Recuso Extraordinario. Edit. Astrea 4ta Edic. actualizada y ampliada. T.I. Pág. 509).-----



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA  
POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/  
RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y  
RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018".  
AÑO 2018 - N° 2222.-----

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, es decir, el agravio dejó de ser contemporáneo al momento de resolver la cuestión, en la actualidad el agravio no surge como controversial, sino que meramente abstracto donde su decisión sobre el fondo del asunto se tornaría inoficioso, por lo que corresponde archivar la presente acción. Es mi voto.-----

**A SU TURNO, EL SEÑOR MINISTRO MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA  
DIJO:**

Me adhiero al voto esgrimido por el Ministro Alberto Martínez Simón, por compartir sus mismos fundamentos.-

**A SU TURNO, EL SEÑOR MINISTRO CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS  
DIJO:**

Me adhiero al voto de la Ministra Dra. Carolina Llanes por los mismos fundamentos, y me permito agregar, que esta Sala ha mantenido el criterio, de que resulta relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una resolución o de una norma, que el agravio sea contemporáneo, tanto al momento de la impugnación como de su resolución. Entiendo que en la actualidad el caso sometido a consideración de esta Sala no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de las resoluciones impugnadas resultaría por demás inoficiosa. Concluyendo, que a la vista de esta Sala al momento de fallar sobre dichas resoluciones no existiría ya un interés jurídicamente tutelado en peligro de sufrir una alteración, ni mucho menos principios ni garantías de rango constitucional conculcados. 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).-----

Por lo tanto, en virtud de lo expresado, opino que corresponde rechazar la presente acción de inconstitucionalidad. Asimismo, corresponde el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dictada en esta causa, a través de la resolución N° 2203 de fecha 21 de septiembre de 2018 (f. 181). ES MI VOTO.-----

Alberto Martínez Simón  
Ministro

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Llanes O.  
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia  
MINISTRO

Cesar M. Diesel Junghanns  
MINISTRO

Dr. Mag. Neri E. Villalba F.

## A SU TURNO, EL SEÑOR MINISTRO CÉSAR ANTONIO GARAY DIJO:

Rosana Rolón y Orlando Fioroto, a la sazón Concejales Municipales, contribuyentes de la Municipalidad La Asunción, por Derechos propios y bajo patrocinios de la Abogada Rosa Martínez de Vacchetta, con Matrícula N° 7.669, promovieron Acción de inconstitucionalidad contra Resolución N° 698/2.018, fechada 23 de Abril del 2.018, dictada por Municipalidad La Asunción durante la Intendencia de Mario Ferreiro, que resolvió adjudicar la licitación pública para el diseño e implementación de sistema de gestión tributaria para Municipalidad La Asunción al “Consortio TX (Grupo TX S.A. y Gaudí S.A.)” con porcentaje de comisión por mejora en la recaudación de 22,75% y contra la Resolución N° 6.136, dictada el 11 de Julio de 2.018, por la cual Junta Municipal La Asunción, en aquellos días con Presidencia de Oscar Rodríguez, que resolvió homologar la Resolución N° 698/18 y aprobar en general el Contrato firmado entre la Intendencia Municipal y “Consortio TX”. Accionantes refieren que esas Resoluciones transgreden Normativas Constitucionales: Artículos 33, 36, 137, 166, y 170.- -----

Cabe advertir respecto a la Resolución N° 759/2.020, fechada 13 de Julio de 2.020, se resolvió rescisión del Contrato suscrito con el “Consortio TX”, por incumplimiento de la consultora, conforme al Artículo 59, inciso a), de la Ley N° 2.051/03, cláusula 2.9 de las Condiciones Generales de la Intendencia de Ciudad La Asunción. El Contrato rescindido es el resultante del llamado a Licitación Pública Internacional N° 1/16 “Servicio de diseño e implementación de un sistema integral de gestión tributaria y catastral para la Municipalidad de Asunción.”-----

Respecto a las declaraciones de inconstitucionalidades de Resoluciones, es necesario y oportuno rememorar la siguiente puntualización. -

No corresponde a la Excelentísima Corte Suprema de Justicia juzgar Resoluciones Administrativas que no están vigentes y no se encuentran en nuestro Ordenamiento, lo que *per se* ya no activa el requerimiento obligado por el Artículo 550 del Código Procesal Civil que prevé condiciones para procedencia de la Acción de Inconstitucionalidad.-----

*“Sabido es, dentro de la economía del recurso extraordinario, que no se lo destina para resolver consultas, ni para discutir “cuestiones abstractas”, sino para impugnar decisiones que produzcan agravios entendibles. En resumen, la inexistencia de agravios cancela la competencia de la Corte Suprema, a los fines del recurso extraordinario”* (Néstor Pedro Sagües, Compendio de Derecho Procesal Constitucional, Bs. As., Ed. Astrea, 2ªreimpresión, 2.016, pág.167).-----

En consecuencia, al no tener ya vigencias esas Resoluciones impugnadas, ya no existe hoy conculcación e inobservancia de la Ley Fundamental, por cuya razón jurídica es inviable –por completo- la Acción de inconstitucionalidad que nos ocupa. Corresponde a plenitud en Derecho desestimar la Garantía conforme a lo motivado *ut supra* y el levantamiento de la Medida de suspensión de efectos dictada por Auto Interlocutorio N° 2.203, fechado 21 de Septiembre del 2.018. Es mi voto.-





**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA  
POR ORLANDO FIOROTO, ROSANA ROLÓN C/  
RESOLUCIÓN N° 698/2018 DE FECHA 23/04/2018 Y  
RESOLUCIÓN N° 6136 DE FECHA 11 DE JULIO DE 2018".  
AÑO 2018 - N° 2222.**



**A SU TURNO, EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA DIJO:**

Me adhiero al voto esgrimido por la Ministra María Carolina Llanes Ocampos, por compartir sus mismos fundamentos.

**A SU TURNO, EL SEÑOR MAGISTRADO NERI E. VILLALBA DIJO:**

Me adhiero al voto esgrimido por la Ministra María Carolina Llanes Ocampos, por compartir sus mismos fundamentos.

**A SU TURNO, EL SEÑOR MINISTRO EUGENIO JIMENEZ ROLÓN DIJO:**

Me adhiero al voto esgrimido por la Ministra María Carolina Llanes Ocampos, por compartir sus mismos fundamentos.

**LUIS MARIA BENITEZ RIERA**

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:

Ante mí:

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Llanes O.  
Ministra \*

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi  
MINISTRO

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ

Dr. Mag. Neri E. Villalba F.

**SENTENCIA NÚMERO: 477**

Asunción, 17 de Julio de 2025.

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**SALA CONSTITUCIONAL AMPLIADA**

**RESUELVE:**

**1. DECLARAR INOFICIOSO** el estudio de la acción de inconstitucionalidad promovida por promovida por los Señores Orlando Fioroto y Rosana Rolón, así como “los contribuyentes de la Municipalidad de Asunción”, bajo patrocinio de abogado, contra la Resolución N° 698/2018 del 23 de abril de 2018 emitida por el Intendente Municipal de la ciudad de Asunción y la Resolución N° 6136 del 11 de julio de 2018 dictada por la Junta Municipal de la ciudad de Asunción, conforme a las consideraciones expuestas en la presente resolución; en consecuencia.

2. **ORDENAR** el levantamiento de la medida cautelar de suspensión de los efectos decretada mediante A.I. N° 2203 de fecha 21 de setiembre de 2018 (f. 181).-----

3. **ANOTAR**, registrar y notificar.-----

Ante mí:

Alberto Martínez Simon  
Ministro

**LUIS MARIA BENITEZ RIERA**  
Ministro

Dr. Miguel A. Rodas Ruiz Díaz  
Miembro  
Tribunal de Apelación

Dra. Ma. Carolina Llanes O.  
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi  
MINISTRO

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.  
Ministro

OBS: Dosm. levantando, vale.-

Abg. Julio C. Parón Martínez  
Secretario

César Antonio Garay

Dr. Mag. Neri E. Villalba F.

