CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL JUICIO: "PROSEGUR S.A. C/RESOLUCION N° 172 DE FECHA 11 DE ABRIL DE 2017 DICTADA POR EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL - AÑO 2017". AÑO: 2021. N°: 2046. ----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 2 -10- 2021

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Novecientos noventa y dos.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los uno días del mes de octubre del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores GUSTAVO SANTANDER DANS, VICTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **CONSULTA CONSTITUCIONAL JUICIO: "PROSEGUR S.A. C/RESOLUCION N° 172 DE FECHA 11 DE ABRIL DE 2017 DICTADA POR EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL - AÑO 2017",** a fin de resolver la Consulta Constitucional elevada por el Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala de la Capital. ----------

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

C U E S T I Ó N:

¿Es inconstitucional la Resolución VMT N° 412 de fecha 6 de octubre de 2015? ---------

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **RÍOS OJEDA, DIÉSEL JUNGHANNS y SANTANDER DANS.** ----------

A la cuestión planteada, el Ministro **Doctor VÍCTOR RÍOS OJEDA** dijo: ----------

1. Por A.I. N° 253 de fecha 03 de agosto de 2021, dictado por el Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala, de la Capital, se ordenó la remisión de los autos **"PROSEGUR S.A. C/ RESOLUCIÓN N° 172 DE FECHA 11 DE ABRIL DE 2017 DICTADA POR EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL"** a la Corte Suprema de Justicia. ----------

2. La citada remisión, dice el fallo, fue realizada en virtud a lo establecido en el art. 18 inc. a) del Código Procesal Civil, a efectos de que ésta Sala de la Corte se expida sobre la constitucionalidad de la Resolución VMT N° 412 de fecha 06 de octubre de 2015, disposición que a criterio del mencionado órgano colegiado colisionaría con los artículos 3, 238, 127 y 137 de la Constitución Nacional.----------

3. El artículo 18 del Código Procesal Civil, establece cuanto sigue: "Facultades ordenatorias e instructorias. Los jueces y tribunales podrán, aun sin requerimiento de parte: a) remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el artículo 200 de la Constitución, siempre que, a su juicio, una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales...". -------

4. En primer lugar, la norma de remisión contenida en el artículo 18 inciso a) del Código Procesal Civil, que faculta la elevación de los autos a la Corte a los efectos previstos en el Artículo 200 de la Constitución, se refiere, en realidad, a la Constitución dictada en el año 1967 que a la fecha se encuentra total y absolutamente derogada. Cabe aclarar que el propio artículo 200 de la Constitución de 1967 tampoco hacía referencia a la vía de la consulta constitucional, contemplando únicamente la acción y excepción de inconstitucionalidad. Es decir, "*el artículo*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

18 inciso a) hace una remisión a una Constitución derogada que en su propio contenido desconoce la existencia de la vía que motiva la remisión en primer lugar."[1]. ----------

5. En definitiva, las normas citadas en el punto anterior, aprobadas en plena dictadura, quedaron automáticamente sin el más mínimo sustento en nuestro Estado Constitucional y Democrático de Derecho, a partir de la Constitución de 1992. Cabe apuntar que las leyes aprobadas en democracia tienen mayor legitimidad, o como bien señalaba Carlos Santiago Nino[2], tienen mayor valor epistémico. ----------

6. El Artículo 137 de la Constitución Nacional vigente, es claro en cuanto a la prelación de las normas jurídicas, y contundente al determinar que ***carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en ella***. ----------

7. En cuanto a la administración de justicia, el Artículo 247 de nuestra carta magna, al tiempo de señalar que el poder judicial **en todas sus instancias** es el custodio de la misma, le atribuye la función de interpretar, cumplir y hacerla cumplir. Es importante también agregar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que los Estados **no solo deben realizar el control de constitucionalidad, sino también el de convencionalidad**, *"evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes..."*[3], estableciendo, finalmente, que el control de convencionalidad recae en *"cualquier autoridad pública y no solamente el Poder Judicial"*[4].-

8. Respecto al caso sometido a estudio – consulta constitucional, las leyes dictadas con posterioridad a la Constitución del año 1992, carecen de regulación sobre el tema. Establecida nuestra tesis de carencia normativa para el planteamiento oficioso del control de constitucionalidad -mal denominada *consulta constitucional*[5]- cabe ahora preguntarse ¿qué camino debe seguir un juzgador ante la situación de tener que resolver un litigio al que resulta aplicable una norma que considera inconstitucional? La respuesta se encuentra establecida en la norma fundamental y es coherente con todo nuestro diseño constitucional. La interpretación de normas constitucionales y convencionales es una labor que compete a todos los órganos del Poder Judicial, y a todas las autoridades con competencia para aplicar normas jurídicas, no es competencia única y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia, que sí tiene la facultad de declarar la inaplicabilidad de las normas y la nulidad de las resoluciones judiciales (Artículos 259 numeral 5 y 260 de nuestra Carta Magna). ----------

9. Néstor Pedro Sagüés, enseña que la interpretación por parte de todos los miembros del Poder Judicial, se corresponde con la dimensión "constructiva" del Control de Constitucionalidad. En ese sentido, expresa que *"...en rigor de verdad, en este trabajo, todos los jueces son jueces constitucionales... ningún juez podría darse el lujo de hacer funcionar*

---

[1] En la Carta Magna del año 1.967, encontramos por primera vez regulado de forma expresa el control constitucional, concretamente en su artículo 200. El mismo rezaba cuanto sigue: *"La Corte Suprema de Justicia tendrá facultad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución, en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Corte Suprema de Justicia, y por excepción en cualquier instancia, y se elevarán sus antecedentes a dicha Corte. El incidente no suspenderá el juicio, que proseguirá hasta el estado de sentencia".* - Ortiz Rodríguez, J. F. (2017). Control Constitucional - la consulta constitucional. Revista Jurídica De La Universidad Americana, 5(1). Recuperado a partir de https://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/revistajuridicaua/article/view/171.

[2] Niño, C.S.- Ética y Derechos Humanos. Bs. As. Astrea, 1989

[3] Corte IDH. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Caso Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas.

[4] Corte IDH. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Fondo y Reparaciones y Costas. Caso Gelman vs. Uruguay.

[5] *"No es una consulta que el Juez o Tribunal formula a la Corte Suprema de Justicia. Es un sometimiento oficioso de una cuestión constitucional; es decir, un sometimiento de oficio a la Corte Suprema de Justicia en una cuestión en que la norma aplicable a la solución del conflicto puede ser inconstitucional"* Mendonca, J.C. (2007). Cuestiones constitucionales (p.86). Asunción: Litocolor S.R.L.

una norma subconstitucional, prescindiendo del enfoque constitucionalista de esa misma norma. Es decir, que le toca, inevitablemente, interpretarla, adaptarla, conformarla, armonizarla, rescatarla, reciclarla y aplicarla, según la Constitución"[6]. ----------

10. Juan Carlos Mendonca, concretamente afirmó: "*Hoy día, bajo la vigencia de la Constitución de 1992, la cuestión quedó resuelta en el sentido apuntado: a favor de la competencia de todos los órganos jurisdiccionales para hacer la interpretación de la Constitución, como integrantes del Poder Judicial. O sea que la facultad de control es compartida en este caso por la Corte Suprema de Justicia con los demás órganos jurisdiccionales*"[7]. ----------

11. Puntualmente, respecto de esta norma, también, Juan Carlos Mendonca, advertía que: "*...la norma consagra dos principios: 'el de la lex superior', al declarar que la Constitución es la ley suprema de la República; y el principio de 'jerarquía', al establecer el orden de prelación de los instrumentos normativos, que lleva la consecuencia de que la norma más débil cede ante la norma más fuerte. En lo cual consiste finalmente, el principio de lex superior*"[8]. ---------

12. El principio de supremacía constitucional "*postula que todo el complejo normativo jurídico se organiza en base a un orden de prelación de normas que necesariamente debe ser respetado a fin de evitar contradicciones internas que hagan colapsar el sistema. Según el modelo adoptado (o si se prefiere, adaptado) por la República del Paraguay, es la Corte Suprema de Justicia la encargada final de velar por el respeto y el mantenimiento de dicho orden....*".[9] ----------

13. Pablo Villalba Bernié, ha dicho de manera lúcida que "*La noción de supremacía constitucional es uno de los puntos angulares sobre los que reposa el ordenamiento jurídico, implicando reconocer a la Constitución como norma fundamental del Estado, ubicada en la cima de la pirámide jurídica, todo el ejido legal estructurado alrededor del imperio de la Constitución, nada por sobre ella, todo dentro de ella. Trasluce erigir a la Constitución en fuente y fundamento del orden legal, cuya misión fundamental consiste en regular la vida humana en sociedad*"[10].----------

14. Finalmente, el Dr. Manuel Ramírez Candia, sin duda, ya expresó con anterioridad la tesis que hoy sostenemos, al referir que: "*...para dejar de aplicar una norma que se considera inconstitucional no se requiere que previamente sea declarada su inconstitucionalidad, pues el magistrado tiene la obligación de fundar su fallo, en primer lugar, en la Constitución, por lo que de encontrar una antinomia entre la Constitución y la ley, debe proceder a la aplicación de la Constitución, en aplicación al criterio de jerarquía. Esto implica que el magistrado podrá dejar de aplicar la ley que reputa inconstitucional, por el criterio de jerarquía como mecanismo de resolución de antinomia, sin necesidad de requerir la declaración de inconstitucionalidad por vía de la Consulta*"[11]. ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

[6] Empalmes entre el control de constitucionalidad y el de convencionalidad. La "Constitución Convencionalizada". Néstor Pedro Sagües. Librotecnia. Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Santiago de Chile. 2014.
[7] Algunos problemas constitucionales. Juan Carlos Mendonca. Intercontinental Editora. 2011. Pág. 47.
[8] La interpretación Literal en el Derecho. Juan Carlos Mendonca. Intercontinental. Año 2016. Pág. 85.
[9] Amaya, J. A. (2014). La Jurisdicción Constitucional. Asunción, Paraguay: La Ley Paraguaya. Pág.88.
[10] Villalba Bernié, Pablo, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, La Ley Paraguaya, Asunción, 2014, Pág. 26.
[11] Control de Constitucionalidad. Manuel Ramírez Candia. Arandurá. 2019. Pág. 75

15. En definitiva, en todo proceso, el juzgador, cualquiera fuera su instancia, al advertir la incompatibilidad de un acto normativo cualquiera aplicable al caso, con principios, derechos y garantías constitucionales; deberá -**por el principio de jerarquía**- aplicar directamente la Constitución o los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales aprobados y ratificados por el Paraguay, es decir, todos los jueces y todas las juezas de la República deben ejercer los controles de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes. Con ello se satisface igualmente el mandato del artículo 256 de la norma fundamental, que, con claridad y, en primer término, expresa: "***Toda sentencia judicial debe estar fundada en esta Constitución***...". –

16. En consecuencia, ante la falta de normas que estipulen la vía de consulta como mecanismo de control de constitucionalidad y en atención a las facultades interpretativas y de aplicación con que cuentan todos los jueces de la República, la pretensión esbozada por el Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala, de la Capital, debe ser rechazada por improcedente. ----------

A su turno, el Ministro **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: En el marco del presente juicio el Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala de la Capital, por A.I. N.º 253 de fecha 03 de agosto de 2021 resolvió en mayoría: "*1) FORMULAR consulta de constitucionalidad respecto de la Resolución VMT N.º 412 de fecha 06 de octubre de 2015, y, en consecuencia, REMITIR estos autos a la Corte Suprema de Justicia, en virtud a lo dispuesto por el art. 18 inc. a) del Código Procesal Civil...*". ----------

El *Ad quem* realiza la citada consulta de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 inc. a) del Código Procesal Civil, expresando que la duda que motiva la misma guarda relación con la competencia del Viceministro del Trabajo para dictar la Resolución VMT Nº 412/15 por la cual se establece la aplicación del reglamento para la instrucción de sumarios administrativos en el marco de lo dispuesto por el Art. 398 del C.T. En ese sentido indica el Tribunal que es el Presidente de la República quien tiene competencia administrativa para reglamentar leyes, en este caso la Ley N.º 213/93 en su artículo 398, resaltando lo que la doctrina tiene dicho sobre la materia en cuanto que la competencia es improrrogable. Afirman que de las disposiciones pertinentes de la Ley Nº 5115/2013 que crea el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, específicamente los artículos 11 y 37, y del Art. 36 del Decreto N° 2346/2014 por el cual se aprueba la Carta Orgánica del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, surge que el Presidente de la República otorgó al Ministro del Trabajo, Empleo y Seguridad Social la competencia funcional para dictar resoluciones para el cumplimiento de los fines propios de esa repartición ministerial, por lo cual considera pertinente consultar a la Excelentísima Corte Suprema de Justicia acerca de la posibilidad de una colisión entre las normas constitucionales contenidas en los Arts. 3, 238, 127 y 137 de la Carta Magna. ----------

Corrida la vista a la Fiscalía General del Estado, la Fiscal Adjunta Patricia Rivarola, se expidió en los términos del Dictamen Nº 165/2021 en el sentido de que el Viceministro del Trabajo es competente para dictar resoluciones administrativas. ----------

Ante supuestos como el *sub examine*, la ley prevé expresamente una vía, la indicada en el Art. 18 inciso "a)" del Código Procesal Civil, vía que provoca un pronunciamiento decisivo sobre la constitucionalidad de la ley, decreto o disposición de que se trata, ya sea afirmativa o negativamente. El texto del referido artículo dice, en el inciso señalado: *"Art. 18.- Facultades ordenatorias e instructorias. Los jueces y tribunales podrán, aún sin requerimiento de parte: a) remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el Artículo 200 de la Constitución, siempre que, a su juicio, una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales...*". ----------

- 2 -10- 2024

A pesar del uso, en la práctica tribunalicia, del término "consulta" para referirse a la vía procesal prevista en el citado Art. 18, inciso "a)", procediéndose –incluso– a usar el término en el caratulado del expediente respectivo (como se ve también en estos autos), dicha vía, por su naturaleza, lejos está de constituirse en una "consulta", en el sentido del requerimiento de una simple información, opinión o consejo. El trámite causa un pronunciamiento, por lo que mal podría admitirse que el uso cotidiano e impropio de un nombre para designar cierto trámite, tenga la virtualidad de cambiar su naturaleza y efectos.----------

Delimitada la procedencia y finalidad de ésta vía, corresponde analizar el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Art. 18 del C.P.C. para la viabilidad de este planteamiento. Ellos son: 1) La ejecutoriedad de la providencia de autos; y, 2) La mención por el requirente de la disposición normativa acerca de cuya constitucionalidad tiene duda, así como de los preceptos constitucionales que presume son vulnerados por aquella, expresando claramente los fundamentos de dicha duda. ----------

En la especie, vemos que el primer requisito se halla cumplido, puesto que por providencia de fecha 04 de diciembre de 2018 se ha llamado autos para resolver; con respecto al segundo requisito, el mismo se halla cumplido con los argumentos expuestos por el Tribunal acerca de la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada. Dicho esto, paso a tratar considerar el tema que nos ocupa. ----------

El objeto de estudio en el caso particular, se circunscribe para esta Corte, a determinar la constitucionalidad o no de la Resolución VMT Nº 412/2015 dictada por el Viceministro de Trabajo que dispone: "*...a) Establecer la aplicación de un reglamento Sancionador Administrativo para instrucción de los sumarios administrativos, instruido por el Departamento de Sumario Administrativo de la Dirección Jurídica del Vice Ministerio de Trabajo, de conformidad al art. 398 del Código del Trabajo...*". ----------

Así pues, según surge del texto de la referida resolución, la misma tiene por objeto establecer el procedimiento administrativo interno para la instrucción de sumarios administrativos a ser realizados por el Departamento de Sumario Administrativo dependiente de la Dirección Jurídica del Vice Ministerio de Trabajo, a los efectos de aplicar las sanciones establecidas en el Título Primero "*De las Sanciones*", Artículos 384 al 398 del Código del Trabajo, en atención a lo dispuesto por el Art. 398 del C.T. : "*Las sanciones a que se refiere este Título, las impondrá sumariamente la Autoridad Administrativa Competente, previa audiencia del infractor y tomando en consideración las pruebas producidas· Contra su resolución podrá recurrirse ante el Tribunal de Apelación del Trabajo, mediante la mera interposición del recurso de apelación ante la mencionada autoridad, dentro del plazo de tres días de notificada la misma. En caso de que el infractor consienta la multa y la abone en el plazo de cuarenta y ocho horas, la multa quedará reducida al 50% (cincuenta por ciento)*". ----

En dicho contexto y a los efectos de analizar quien resulta ser la autoridad competente para dictar la resolución administrativa interna cuya constitucionalidad es puesta en duda por el Tribunal, debemos partir de lo dispuesto por el Art. 407 del Código del Trabajo que establece:

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

"*Las Autoridades Administrativas del Trabajo mencionadas en este Código son el Ministerio de Justicia y Trabajo, o sus dependencias con competencia delegada*". ----------

La Ley Nº 5115/2013 en su Art. 1º crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, como órgano del Poder Ejecutivo encargado de la tutela de los derechos de los trabajadores, como Autoridad Administrativa del Trabajo (Art. 2º), estableciendo el Art. 4 º de la citada ley la competencia de dicho órgano en los siguientes términos: "*Competencia. 1) Ejercer la regulación administrativa y de contralor de lo relacionado con el trabajo, el empleo y la seguridad social...*". Por su parte, el Art. 11 de la citada ley, establece las funciones generales del Ministro/a, entre ellas, "*... 2. Reglamentar esta ley y dictar los reglamentos internos sobre la estructura del Ministerio y los manuales operativos que sean necesarios*". ----------

En el Capítulo II de la Ley Nº 5115/2013 se establece la estructura del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el que se encuentra compuesto por dos Vice Ministerios y otros órganos dependientes. Puntualmente, el Art. 5° de la referida ley establece: "*DE LOS VICEMINISTERIOS. El Ministerio distribuye su competencia, funciones y objetivos en el Viceministerio de Trabajo y el Viceministerio de Empleo y Seguridad Social y en sus respectivos órganos*". A su vez, el Decreto Nº 2346/2014 "*Por el cual se aprueba la Carta Orgánica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y se establece su organigrama*", establece en su Art. 11: "*El Viceministerio de Trabajo, en adelante VMT, es ejercido por el Viceministro de Trabajo, quien, en materia de Trabajo, tiene la jerarquía inmediata inferior al Ministro*", mientras que el Art. 12 establece: "*El Viceministerio de Trabajo es la Autoridad Administrativa del Trabajo (A.A.T.) prevista en: el Código del Trabajo; el Código Procesal del Trabajo; la Ley de la Función Pública; y demás lea/es, decretos o resoluciones vigentes ...* ". ----------

La competencia es uno de los elementos principales del acto administrativo, y según lo tiene entendido la doctrina más autorizada, "*es la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinadas por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de obligaciones que un órgano puede y debe legítimamente ejercer*" (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Ed. Ciudad Argentina, 4ª ed., Buenos Aires, 1995, pág. 209).

Resulta aquí importante diferenciar la competencia del ejercicio de la función, conceptos que usualmente se confunden. Al respecto se tiene dicho que: "*No debe confundirse la competencia con la "aptitud de obrar de los órganos administrativos, o con el "complejo de atribuciones otorgadas al órgano;" en otros términos, la competencia no designa al conjunto de actividades que pueden imputarse a un órgano estatal, sino sólo el conjunto de actividades que el órgano puede legítimamente realizar*". Así se tiene que el ejercicio de la función es el género, en tanto la competencia es la especie. (GORDILLO, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2017, Tomo 9, pág. 113). ----------

Es sabido que en principio la competencia es indelegable e improrrogable; sin embargo, este principio puede sufrir excepciones en casos específicos, como los de delegación y avocación, el primer de ellos consistente en la transferencia del ejercicio de la competencia a los inferiores jerárquicos, y el segundo, la asunción del ejercicio de las competencias propias de los órganos inferiores por parte del órgano superior. Ahora bien, al margen de lo expuesto, la doctrina sostiene "*El rigorismo del principio de la inderogabilidad de la competencia es aplicable sólo cuando la competencia de que se trate ha sido otorgada en forma exclusiva al órgano*". (GORDILLO, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2017, Tomo 9, pág. 113). ----------

En este entendimiento, debemos señalar que la competencia adquiere diversas clasificaciones, pudiendo ser en razón de la materia, en razón del territorio, en razón del tiempo y en razón del grado. En este último supuesto –competencia en razón del grado– la competencia a su vez puede clasificarse según que la misma haya sido atribuida

exclusivamente a los órganos máximos, o bien se distribuya en distintos órganos distintos de los superiores. De tal manera, "*como clasificación de la competencia en razón del grado, pues, puede hablarse fundamentalmente de competencia centralizada, desconcentrada y descentralizada. a) Se dice que la competencia es centralizada citando está conferida a órganos centrales o superiores, exclusivamente b) Desconcentrada, cuando se ha atribuido porciones de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal al que nos referimos. c) Descentralizada, cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente*". (GORDILLO, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2017, Torno 9, pág. 117). -----

Siguiendo dicho lineamiento, puede advertirse, tal como se ha expuesto más arriba, que la Ley Nº 5115/2013 a través del Art. 5º establece claramente que el Ministerio distribuye su competencia, funciones y objetivos en el Viceministerio de Trabajo y el Viceministerio de Empleo y Seguridad Social. ----------

De lo expuesto se deduce que la competencia atribuida por la Ley al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social no es exclusiva sino desconcentrada puesto que en virtud de la propia ley, aquella es distribuida en órganos distintos del superior jerárquico, en tal caso, el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, adquiriendo asimismo competencia el Viceministro de Trabajo en el marco de las funciones y atribuciones que les son acordadas por la Ley Nº 5115/2013, como Autoridad Administrativa del Trabajo, por lo que en dichas condiciones el mismo resulta competente para dictar la Resolución VMT Nº 412/2015 por la cual se establece la aplicación del reglamento para la instrucción de sumarios administrativos instruidos por el Departamento de Sumario Administrativo de la Dirección Jurídica dependiente a su vez del Vice Ministerio de Trabajo. ----------

En consecuencia, conforme a las consideraciones expuestas precedentemente, corresponde evacuar la consulta formulada en el sentido de que la Resolución VMT Nº 412/2015 dictada por el Viceministro de Trabajo es constitucional. Es mi voto. ----------

A su turno, el Ministro **Doctor SANTANDER DANS** dijo: Me adhiero al voto del Dr. Víctor Ríos Ojeda, por los mismos fundamentos, agregando cuanto sigue: ----------

Sostenemos la improcedencia de la pretendida consulta en razón de los siguientes fundamentos. En primer lugar, surge la discusión relacionada a la vigencia del art. 18 numeral a) del Código Procesal Civil. Respecto a la normativa aludida es preciso realizar algunas puntualizaciones, y empezamos con lo que la misma preceptúa: "Facultades ordenatorias e instructorias. Los Jueces y tribunales podrán, aun sin requerimiento de parte: a) remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el artículo 200 de la Constitución, siempre que a su juicio una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales..." (Sic). Ahora bien, convengamos que la remisión aludida se refiere a un artículo contenido en la Constitución de 1967 que ha sido derogado por la Ley Fundamental de 1992 vigente actualmente, entonces, evidentemente la normativa del ritual procesal que estriba en un artículo constitucional abolido ha quedado sin soporte. Sin embargo, somos del criterio que la práctica anterior del rodaje procesal fue ocasionando el error de su remisión a una norma que evidentemente no contenía en su plexo facultativo evacuar la mentada consulta, incluso en el vigente tampoco avizoramos su existencia. ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Abordando las disposiciones relacionadas a las potestades de la máxima instancia, el art. 259 de la Constitución Nacional donde establece los deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, no se incluye la facultad de evacuar consultas constitucionales. También se descarta tal posibilidad en el art. 260 de la Carta Magna, referida a los deberes y atribuciones de la Sala Constitucional. En efecto, el artículo 259 de la Ley Fundamental, en disposición única referida a las cuestiones constitucionales, dispone en su numeral 5 el deber y la atribución de "conocer y resolver sobre inconstitucionalidad". A su vez, en el art. 260 la Carta Magna, con respecto a los deberes y atribuciones concretos y exclusivos de la Sala Constitucional menciona: 1) conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leves y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto y en fallo que solo tendrá efecto con relación a ese caso; 2) decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución ", agregando que el procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte. ----------

La máxima instancia judicial en reiterados pronunciamientos ha dejado sentado de que solo pueden iniciar la acción de inconstitucionalidad quienes se ven directamente afectados por la norma o resolución judicial que reputan de inconstitucional, conforme al art. 550 del Código Procesal Civil que dispone: "Toda *persona lesionada en su legítimo derecho por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, principios o normas de la Constitución, tendrá facultades de promover ante la Corte Suprema de Justicia la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por disposiciones de este Capítulo* ". Así también el art. 552 del mismo cuerpo legal establece: " *Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionara claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad, impugnado, o en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además, la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición*" Sic). Sobre el punto, es importante señalar que la promoción de una acción de inconstitucionalidad implica acreditar la titularidad de un interés particular y directo, en contrapartida, se han dado andamiaje a consultas constitucionales remitida por jueces y Tribunales, quienes no se encuentran legitimados para hacerlo. ----------

En concreto, de las normas constitucionales transcriptas precedentemente no surge que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia tenga como deber y atribución entender las consultas remitidas por los Jueces y Tribunales, pues su competencia está limitada a conocer y resolver la inconstitucionalidad de actos normativos y de resoluciones judiciales contrarios a la Carta Magna, únicamente por las vías procesales de la acción y excepción. En ese contexto, estando taxativamente establecidas por la Ley Fundamental las facultades de esta Sala y no encontrándose comprendida entre ellas la de evacuar consultas, dicha figura resulta absolutamente inexistente. ----------

Los Jueces de cualquier rango, fuero y jurisdicción están obligados a fundar sus resoluciones en las disposiciones constitucionales y legales (Art. 256 CN y 15 inc. b CPC), y deberán hacerlo, conscientes de que sus fallos estarán sujetos a revisión por los superiores en cumplimiento del doble conforme, con advertencia de nulidad en caso de incumplimiento, en estricto mandamiento del art. 137 de la Carga Magna. Además, sería un contrasentido que los magistrados apliquen una norma reputada inconstitucional a sabiendas, siendo dicho control fundamental y obligatorio de la función jurisdiccional interpretar y aplicar el derecho positivo nacional vigente, inclusive el control de convencionalidad en cada proceso. Son las partes litigantes las que, eventualmente, han de objetar la constitucionalidad de las normas aplicadas en la decisión del caso que les ocupa e importa, para lo cual tienen los resortes jurídicos procesales pertinentes. ----------

REGISTRADO ESTADÍSTICA PENAL - 2 -10- 2024

Coincidente con nuestra línea de pensamiento un autorizado en la materia como Germán José Bidart Campos afirma: "*...en control de constitucionalidad hace parte esencial e ineludible de la función judicial de interpretación y aplicación del derecho vigente para cada proceso, y por eso debe efectuarse por el juez aunque no se le pida la parte, porque configura un aspecto del iura novit curia. El juez tiene que aplicar bien el derecho, y para eso, en la subsunción del caso concreto dentro de la norma, debe seleccionar la que tiene prioridad constitucional. Aplicar una norma inconstitucional es aplicar mal el derecho, y esa mala aplicación – derivada de no preferir la norma que por su rango prevalente ha de regir el caso – no se purga por el hecho de que nadie haya cuestionado la inconstitucionalidad. Es obligación del juez suplir el derecho invocado, y en esa suplencia puede y debe fiscalizar de oficio la constitucionalidad dentro de lo más estricto de su función. Negar aplicación a una norma inconstitucional sin petición de parte es solo y exclusivamente cumplir con la obligación judicial de decidir un "conflicto de derecho" entre normas antagónicas y rehusar la utilización de la que ha quebrado la congruencia del orden jurídico. De aquí arranca el siguiente enunciado: cada vez que un juez al dictar sentencia tropieza con una inconstitucionalidad, debe declararla por sí mismo, aunque nadie se lo haya pedido, en virtud del "iura novit curia" y de la obligación de aplicar bien el derecho que rige la causa...*" (Bidart Campos, Germán. La interpretación y el control constitucional en la jurisdicción constitucional. Bs As, Ediar, 1° Ed. 1987, pág. 154). ----------

Ratificamos que la Sala Constitucional carece de atribuciones para evacuar consultas, inclusive desde un punto de vista práctico, seguir haciéndolo desemboca en un prejuzgamiento evidente, y una disipación redundante de la actividad jurisdiccional. ----------

En atención a las consideraciones que anteceden, la pretendida consulta debe ser rechazada por improcedente. Es mi voto. ----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 992.

Asunción, 1 de octubre de 2.024 -

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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

RECHAZAR la Consulta Constitucional elevada por el **Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala, de la Capital**, por improcedente. ----------

ANOTAR y registrar. ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA