CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL: "AMPARO PROMOVIDO POR EL ABG. JOSÉ MIGUEL FERNÁNDEZ ZACUR EN REPRESENTACION DE MEPSHOW S.A. C/ MINISTERIO DE HACIENDA Y/O SUBSECRETARÍA DE TRIBUTACION" AÑO:2010 N°: 1097.----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 29-04-2024 Roque López Franco Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Cuatrocientos treinta y ocho.-

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinticinco días del mes de Abril 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 CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RIOS OJEDA** y **GUSTAVO SANTANDER DANS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **CONSULTA CONSTITUCIONAL: "AMPARO PROMOVIDO POR EL ABG. JOSÉ MIGUEL FERNÁNDEZ ZACUR EN REPRESENTACION DE MEPSHOW S.A. C/ MINISTERIO DE HACIENDA Y/O SUBSECRETARÍA DE TRIBUTACION",** a fin de resolver la Consulta Constitucional elevada por el Juzgado Penal de Garantías N° 9 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 el Art. 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal"? ----------

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

A la cuestión planteada, el **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: La Jueza Penal de Garantías N° 9, elevó los autos a esta Sala Constitucional, basada en el Art. 582 del C.P.C., modificado por Ley N° 600/95 que establece: "*Si para decidir sobre la acción de amparo fuere necesario determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento, el Juez, una vez contestada la demanda, elevará en el día los antecedentes a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la que en la mayor brevedad declarará la inconstitucionalidad si ella surgiere en forma manifiesta. El incidente no suspenderá el juicio que proseguirá hasta el estado de sentencia*" (f. 307).----------

Analizadas las constancias de autos, surge que la magistrada se limitó a providenciar la remisión de los autos a esta Sala basada en el Art. 582 del C.P.C., sin fundamentar en qué manera, a su juicio, la ley, decreto u otra disposición normativa aplicable al caso, es violatoria de la Constitución. Dichas circunstancias relevan a esta Sala de mayores pronunciamientos al respecto, tornando inoficiosa la remisión elevada por inobservancia de lo establecido en la ley procedimental. **ES MI VOTO**.----------

A su turno, el **Doctor VICTOR RIOS OJEDA**, dijo: ----------

1. La providencia de fecha 10 de agosto de 2010, obrante a fs. 307, ordenó la elevación de estos autos, conforme el artículo 582 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 609/1995. Debemos indicar que ese proveído no indica qué ley, decreto o reglamento es considerado inconstitucional por el juez de la causa, empero, me permito realizar las siguientes consideraciones.----------

2. El artículo 582 establece cuanto sigue: "*Si para decidir sobre la acción de amparo fuere necesario determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento, el Juez, una vez* ***constatada*** *la demanda, elevará en el día los antecedentes a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la que en la mayor brevedad*

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martinez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

declarará la inconstitucionalidad si ella surgiere en forma manifiesta El incidente no suspenderá el juicio que proseguirá hasta el estado de sentencia".----------

2.1 Previamente, debemos indicar que el artículo expresa que deben elevarse los autos una vez ***constatada*** la demanda. Sobre esta expresión poco clara, ha surgido una duda que atañe a la etapa procesal en que los autos deben ser elevados a la Sala de la Corte. En efecto, ¿debe ordenarse la elevación cuando se dicta la primera providencia que admite la demanda?, o, ¿con el dictado de la providencia que la tiene por ***contestada?***.-------

2.1.1 Para Lezcano, la elevación debe realizarse una vez presentada la demanda.[1].----

2.1.2 Para Mendonca, debe realizarse una vez contestada la demanda [2].----------

2.1.3 Casco Pagano, afirma que por error de copia en la ley, dice "constatada"[3].---------

2.1.4 La Sala Constitucional, en voto de la Ministra Myriam Peña, expresó que: "*para el caso especifico del juicio de amparo, el Art 582 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley 600/1995, impone a los jueces ante los cuales se tramite la referida garantía constitucional, la obligación de elevar los antecedentes a la Sala Constitucional de la Corte, **luego de la contestación** de la demanda…*"[4].----------

2.2 Para nosotros, el momento o etapa procesal discutido simplemente carece de relevancia, puesto que como más adelante se verá, la elevación de los autos es innecesaria.-

3. Seguidamente, corresponde analizar el sentido y alcance del referido artículo 582 a efectos de identificar qué normas contiene. En tal sentido, la disposición dice que:----------

3.1 El juez-para resolver el amparo- debe considerar previamente si la ley, decreto o reglamento ya aplicado o a ser aplicado, referido por el amparista; es inconstitucional.----------

3.2 Constatada o contestada la demanda y, determinada por el juez la inconstitucionalidad de la disposición, deben elevarse los autos en el día a la Sala Constitucional.----------

3.3 La Sala Constitucional debe declarar, en la brevedad, la inconstitucionalidad de la disposición toda vez que surja manifiesta.----------

3.4 El proceso original debe tramitarse hasta el llamamiento de autos para sentencia, y debe aguardarse la resolución de la Sala Constitucional para resolver el amparo.----------

4. En cuanto al primer requisito, para concluir que la norma referida por el amparista es constitucional o no, se requiere necesariamente la labor interpretativa del juez. En ese sentido, son los jueces quienes previamente deben analizar la ley, el decreto o el reglamento y si concluyen que estos vulneran algún principio, derecho o garantía, deben elevar los autos a la Corte.----------

5. De lo que se sigue, si el Juez del amparo llegase a tal conclusión, es porque no tiene duda constitucional alguna que deba ser *consultada* a la Corte. En concreto, el juzgador tiene plena convicción de que la norma es inconstitucional y por ende no queda nada por determinarse. Al contrario, si como consecuencia de tal interpretación el juez concluyese que la norma invocada no es inconstitucional, simplemente deberá dictar sentencia.----------

6. Así pues, considero que para resolver el amparo y no desvirtuar su carácter de urgencia, el Juez debe descartar la norma de inferior jerarquía y resolver -directamente- la cuestión conforme a la Constitución. Esta atribución está dada por la naturaleza misma de la

---

[1] "*En el marco de un juicio de amparo se ha dispuesto que 'si para decidir sobre la acción de amparo fuere necesario determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento, el juez, una vez constatada (presentada) la demanda...*" El Control de Constitucionalidad en el Paraguay. Lezcano Claude, Luis, La Ley Paraguaya S.A. 2000. Pág. 32.

[2] La modificación introducida por la Ley N° 600/95, que lo dejó redactado del siguiente modo: 'si para decidir sobre la acción de amparo fuere necesario determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento, el Juez, una vez constatada (contestada) la demanda..." Algunos problemas constitucionales. Juan Carlos Mendonca. Intercontinental Editora. 2011. Pág. 27.

[3] "Cabe aclarar que la Ley 609/95 erróneamente dice "constatada la demanda' cuando en realidad debe decir: contestada la demanda" Código Procesal Civil Comentado y Concordado. Decimoctava Edición. Casco Pagano, Hernán. 2020. Pág. 1067

[4] Acuerdo y Sentencia N' 1131 de 26 de diciembre de 2019. Sala constitucional.

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 29-04-2024 Roque Chávez Ferreira Secretario

acción de amparo, por la que se busca salvaguardar un derecho o garantía constitucional, o restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida al amparista[5]. La solución del planteamiento, como se ve, requiere del juzgador un ejercicio auténtico del control de constitucionalidad.----------

7. Néstor Pedro Sagües, 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 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].----------

8. Siguiendo con el análisis del modificado artículo 582, este, de manera imperativa ordena la elevación de los autos. En principio, los juzgadores no podrían abstraerse del precepto legal, pues el mismo se halla contemplado en una disposición con vigencia plena, empero, debe considerarse detenidamente los mandatos constitucionales relativos a competencias y atribuciones de todos los miembros del Poder Judicial.----------

9. El artículo 247 de la Constitución expresa: "De la función y de la composición. El Poder Judicial es el custodio de esta Constitución. **La interpreta**, la cumple y la hace cumplir. La administración de justicia está a cargo del **Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados**, en la forma que establezcan esta Constitución y la ley".----------

9.1 Juan Carlos Mendonca, con lucidez, respecto de este artículo expresó: "*Del texto de ambos párrafos surge que la interpretación constitucional es una atribución, facultad o competencia de todo el Poder Judicial, y que éste no está integrado solamente por la Corte Suprema de Justicia sino, además, por los tribunales y juzgados. Sin distorsionar el texto constitucional resulta muy discutible negarles a los jueces esa facultad*"[7].----------

9.2 Entonces, la interpretación de normas constitucionales referidas en el 247, es una labor que compete a todos los órganos del Poder Judicial, 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).----------

10. Siguiendo esa línea, el artículo 256 ordena a los jueces que "***Toda sentencia judicial debe estar fundada en esta Constitución...***" y, para satisfacer ese mandato, todos los jueces deben necesariamente realizar la labor interpretativa.----------

11. Ahora bien, la observancia de estas disposiciones constitucionales se hace operativa con toda seguridad, por el artículo 137, que concretiza el principio de ley superior al establecer que "La ley suprema de la República es la Constitución" y los de jerarquía y prelación, cuando dispone que "...los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de

Gustavo E. Santander Dans Ministro — César M. Diesel Junghanns Ministro CSJ. — Dr. Víctor Ríos Ojeda Ministro

[5] Artículo 134 CN. Del Amparo
"Toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegitimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagradas en esta Constitución o en la ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria, puede promover amparo ante el magistrado competente. El procedimiento será breve, sumario, gratuito, y de acción popular para los casos previstos en la ley
El magistrado tendrá facultad para salvaguardar el derecho o garantía, o para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida..."

[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] Obra citada. Juan Carlos Mendonca. Pág 46.-

Abg. Julio C. Pavón Martínez Secretario

inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.".----------

12. De lo que se sigue, si el juez del amparo advierte que un instrumento normativo cualquiera que hace a la cuestión sometida a su conocimiento, es incompatible con principios, derechos y garantías constitucionales **-por el principio de jerarquía-** debe 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.

13. Por consiguiente, observamos que por la sistémica de las normas contenidas en los artículos 247, 256 y 137 de la Ley fundamental, todos los jueces y juezas pueden obviar la elevación de los autos a la Corte establecida en la ley, y con ello garantizar la eficacia de la acción de amparo, resolviendo directamente y sin mayores dilaciones la cuestión, en apego y cumplimiento de los mandatos de la Constitución de la República.----------

14. Por otra parte, -haciendo hincapié en que el carácter sumario de los juicios amparo no puede modificarse aún fundado en alguna legislación de jerarquía inferior- lamento profundamente que este juicio haya estado pendiente de resolución por más de 10 años. Dejo constancia de que el expediente ingresó a mi despacho recién en fecha 09 diciembre de 2021. Nótese incluso, que la solución proyectada argumentativamente en este voto hubiese impedido esta grosera dilación en el juzgamiento del presente amparo, por naturaleza, "urgente".----------

15. En consideración a estos breves fundamentos, la consulta elevada por el Juzgado de la instancia original debe ser rechazada.----------

A su turno, el **Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS**, dijo: Mediante el proveído de fecha 10 de agosto de 2010 dictada por la Jueza Penal de Garantía N° 09 de la Capital, se ordenó la remisión del juicio caratulado "AMPARO CONSTITUCIONAL PROMOVIDO POR EL ABG. JOSE MIGUEL FERNANDEZ SACUR EN REPRESENTACION DE MEPSHOW S.A.C/ MINISTERIO DE HACIENDA Y/O SUB SECRETARIA DE TRIBUTACION" Exp. N° 7080 - Año 2010" a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a los efectos previstos en el art. 582 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley 600/95, para que la máxima instancia se expida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de normativas cuestionadas.----------

Antes que nada, 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 articulo contenido en la Constitución de 1967 que ha sido derogada 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, sostenemos 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.----------

Abordando las disposiciones relacionadas a las potestades de la máxima instancia, el art. 259 CN 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 articulo 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 de la Constitución

RECIBIDO ESTADO DIGITAL 29-04-2024

Nacional, con respecto a los deberes y atribuciones concretos y exclusivos de la Sala Constitucional menciona: 1) conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes 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 fallos viene sosteniendo 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 legitimo 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 Capitulo*". 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. Citara 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.----------

Coincidente con nuestra línea de pensamiento un autorizado en la materia como Germán José Bidart Campos sostiene: "...*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).----------

Sostenemos 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: ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 438

Asunción, 25 de Abril 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:

NO EVACUAR la Consulta Constitucional elevada por el Juzgado Penal de Garantías N° 9 de la Capital, por improcedente.----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA