



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:

Sesenta y tres.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *catorce* días del mes de *febrero* del año dos mil *veintitres*, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, VÍCTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "TELECEL S.A. C/ RESOLUCION FICTA DE FECHA 06/08/2013 DICTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO"**, a fin de resolver la Consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Cuentas, 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: -----

CUESTION:

¿Es Inconstitucional la Ordenanza Municipal Nro. 11/2007 y la Ordenanza Municipal 38/2007 dictadas por la Municipalidad de San Lorenzo? -----

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

A la cuestión planteada, el **Doctor ANTONIO FRETES** dijo: El Miembro del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, por Nota N° 01 de fecha 04 de febrero de 2016, remitió estos autos a esta Sala Constitucional en uso de la facultad ordenatoria establecida en el art. 18 inciso a) del C.P.C. que establece: *"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 y otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales ..."*. -----

Dicha facultad ordenatoria se conoce doctrinariamente como "Consulta constitucional", y su viabilidad está supeditada a la ejecutoriedad de la providencia de autos y duda del magistrado respecto de la constitucionalidad de disposición aplicable al caso. En virtud a ello la consulta puede elevarse una vez que la cuestión este en estado de resolver, esto es así en cuanto el parecer de la máxima instancia constituye una cuestión prejudicial al dictamiento de la resolución, en cuya oportunidad el magistrado consultante posee todos los elementos de hecho y derecho para resolver y determinar la norma aplicable al caso, y encuentra que dicha norma -a su entender- resulta contraria a la constitución; lo cual se relaciona con el segundo requisito que consiste en la duda que alberga el magistrado respecto de la norma que debe aplicar al caso concreto.-----

En este punto es pertinente realizar un análisis de las actuaciones de autos a fin de determinar si se reúnen los presupuestos señalados para la procedencia de la consulta. -----

Vistas las constancias de autos se advierte que la consulta es elevada dentro de la tramitación del juicio contencioso-administrativo, corrido los traslados pertinentes y habiéndose recibido la causa a prueba, previo informe del Actuario se llamó Autos para Acuerdo y Sentencia", por tanto, el caso que nos ocupa se encuentra en estado de resolución. Ahora bien, en cuanto a la duda respecto de la constitucionalidad de la norma en cuestión Ordenanza N° 11/2007 y N° 38/2007 dictadas por la Municipalidad de San Lorenzo, se advierte que el magistrado se limitó a remitir por Nota N° 01 de fecha 04 de febrero de 2016 estos autos a esta Sala, no habiendo dado cumplimiento al requisito de fundar la duda que alberga acerca

[Handwritten signature]
Abog. Julio C. Pavón
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

[Handwritten signature]
D. ANTONIO FRETES
Ministro

[Handwritten signature]
Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

de la constitucionalidad de la norma que considera sería aplicable al caso sometido a su jurisdicción. -----

Por tanto, en el presente caso no corresponde evacuar la consulta constitucional elevada a esta Sala por no encontrarse reunido el segundo requisito establecido en el artículo 18 inciso a) del Código Procesal Civil. Es mi voto. -----

A su turno, el **Doctor VÍCTOR RÍOS OJEDA** dijo: -----

Por nota remitida por el Miembro del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala de la Capital, Abg. Ramón Rolando Ojeda, se elevaron los autos “**TELECEL S.A. C/ RESOLUCIÓN FICTA DE FECHA 06/08/2013 DICTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO**” a la Corte Suprema de Justicia. -----

La citada remisión, dice la nota, 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 o no del artículo 16 de la Ordenanza N° 38/2007 -disposición que el Magistrado estima violatorio del artículo 179 de la Constitución- y de la Ordenanza N° 11/2007 dictadas por la Municipalidad de San Lorenzo. -----

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...”. -----

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 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. Al derogarse la Constitución de 1967, el mencionado art. 18 inc. a) del CPC quedó automáticamente sin el más mínimo sustento en nuestro Estado Constitucional y Democrático que no ha validado estas dos normas (Constitución de 1967 y art. 18 inc. a) del CPC) aprobadas en plena dictadura. -----

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.** -----

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...*”², estableciendo, finalmente, que el control de convencionalidad recae en “*cualquier autoridad pública y no solamente el Poder Judicial*”³. -----

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

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

³ Corte IDH. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Fondo y Reparaciones y Costas. Caso Gelman vs. Uruguay.



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "TELECEL S.A. C/ RESOLUCION FICTA DE FECHA 06/08/2013 DICTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO". AÑO 2016. N°: 271. -----

constitucionalidad -mal denominada *consulta constitucional*⁴- 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). -----

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"⁵. -----

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"⁶. -----

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*'"⁷. -----

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..."⁸. -----

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"⁹. -----

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

⁴ "No es una cuestión que el Tribunal formula a la Corte Suprema de Justicia. Es un sometimiento oficioso de una cuestión constitucional; 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.

⁵ 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.

⁶ Algunos problemas constitucionales. Juan Carlos Mendonca. Intercontinental Editora. 2011. Pág. 47.

⁷ La interpretación Literal en el Derecho. Juan Carlos Mendonca. Intercontinental. Año 2016. Pág. 85.

⁸ Amaya, J. A. (2014). La Jurisdicción Constitucional. Asunción, Paraguay: La Ley Paraguaya. Pág. 88.

⁹ Villalba Bernié, Pablo, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, La Ley Paraguaya, Asunción, 2014, Pág. 26.

(Handwritten signatures and stamps)
Antonio Prettes, Ministro
Dr. Víctor Ríos Ojeda, Ministro
Oscar M. Diesel Junghanns, Ministro CSI
Abog. Julio Pavón Martínez, Secretario

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 Consulta¹⁰. -----

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...**". --

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 Miembro del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala de la Capital, Abg. Ramón Rolando Ojeda, debe ser rechazada por improcedente. -----

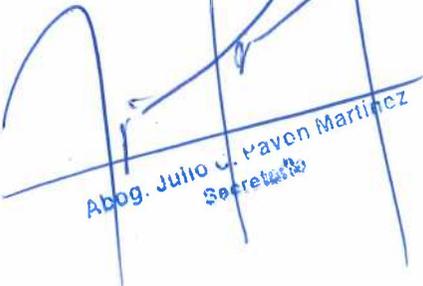
A su turno, el **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** manifestó, que se adhiere al voto del Ministro Preopinante **Doctor ANTONIO FRETES** por los mismos fundamentos. -----

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


Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro


Abog. Julio C. Pavon Martinez
Secretario

Ante mí:

¹⁰ Control de Constitucionalidad. Manuel Ramírez Candia. Arandurá. 2019. Pág. 75

SENTENCIA NÚMERO: 63

Asunción, 14 de febrero de 2023 .-



VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

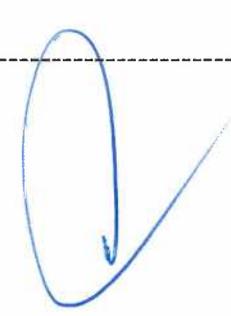
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:**

TENER por no evacuada la Consulta Constitucional elevada por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala de la Capital, conforme a los términos expuestos en el exordio de la presente Resolución. -----

ANOTAR y registrar. -----


Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.


Dr. ANTONIO BRETES
Ministro


Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario



