



**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RAMÓN DENIS CARDOZO Y OTROS C/  
ARTS. 1º Y 2º DE LA LEY Nº 5036/13 DE FECHA  
22 DE AGOSTO DEL 2013 Y ART. 1º DEL  
DECRETO DEL PODER EJECUTIVO Nº  
103/2013". AÑO: 2016 – Nº 498.**-----

**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** mil seiscientos doce.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 15 días del mes de noviembre del año dos mil diecisiete, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "RAMÓN DENIS CARDOZO Y OTROS C/ ARTS. 1º Y 2º DE LA LEY Nº 5036/13 DE FECHA 22 DE AGOSTO DEL 2013 Y ART. 1º DEL DECRETO DEL PODER EJECUTIVO Nº 103/2013"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Ramón Denis Cardozo, Ignacio Sosa Ortega, Epifanio Cabañas Sainz y Gumersindo Toledo, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado.-----

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

#### **CUESTION:**

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: Los Señores Ramón Denis Cardozo, Ignacio Sosa Ortega, Epifanio Cabañas Sainz y Gumersindo Toledo por sus propios derechos y bajo patrocinio del abogado Alberto J. Simón del Servicio Paz y Justicia del Paraguay (Serpaj-Py), plantearon una acción de Inconstitucionalidad en contra de los artículos 1 y 2 de la Ley Nº 5036/2013 de fecha 22 de agosto de 2013 "*Que modifica y amplía los Artículos 2,3 y 56 de la Ley Nº 1337/99 De Defensa Nacional y Seguridad Interna*" y contra el artículo 1 del Decreto del Poder Ejecutivo Nº 103/2013, solicitando se declare su inaplicabilidad alegando que son violatorios de los artículos 173 y 175 de la Constitución Nacional.-----

Exponen los accionantes: "*Si bien en general todos los habitantes de la República se ven afectados por la ley 5036/13, nosotros cuatro (4), los accionantes somos afectados especialmente pues residimos en los departamentos de San Pedro y Concepción, ambos departamentos se encuentran militarizados mediante el Decreto Nº 103/13 que dispuso el empleo de combate de las Fuerzas Armados de la Nación en operaciones de Defensa Interna...*".-----

Continúan los accionantes con una relación de hechos en los términos que siguen: "*Nosotros fuimos víctimas de hechos punibles cometidos por parte de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), consistentes en actos de violencia, tortura psicológica e inclusive amenaza de muerte, los padecimientos fueron estos: RAMON DENIS CARDOZO recibió golpes, maltratos verbales, su hijo fue golpeado en la cabeza y cuello y les apuntaron con armas de fuego, además de daños a su casa y bienes, a IGNACIO SOSA lo llevaron fuera de la casa y lo obligaron a cavar una fosa, amenazándole que lo enterrarían en la fosa; a EPIFANIO CABANAS con agresividad y prepotencia lo amenazaron a él y a sus 3 hijos apuntándoles a toda la familia con armas de fuego. Estos hechos fueron denunciados por Denis Cardozo en la fiscalía de Santa Rosa del Aguara'y formándose la carpeta de investigación Nº 1141/13... ante la falta de actos investigativos, los Sres. Ramón Denis*"

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA*  
Ministra

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario

Cardozo, Ignacio Sosa y Epifanio Cabañas decidieron efectuar la denuncia de estos hechos ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, manifestando que fueron víctimas de hechos de violencia, prepotencia y tortura psicológica de parte de personas... La Comisión de DDHH de la Cámara de Diputados... remite una carta a la Fiscalía General en la que relatan la denuncia efectuada y solicitan que se investigue, es así que se inicia la investigación fiscal en la Unidad de DDHH a cargo de la Fiscal Marta Sandoval... Causa N° 119/13. En esta investigación está demostrada la participación de elementos militares dirigidos por el entonces Tte. Cnel. José Benítez, perteneciente a las FTC, quien declaró en sede fiscal su participación en el allanamiento efectuado en la casa de IGNACIO SOSA. GUMERSINDO TOLEDO, el 12 de octubre de 2014 fue llevado por miembros de la FTC a la Comisaría de Arroyito Concepción y luego delante de la Estancia "La Novia"... el fiscal Casal y otros dos efectivos quienes me arrodillaron esposado y me propinaron golpes... los hechos de tortura padecidos por Gumersindo Toledo fueron denunciados por escrito a la Fiscalía de DDHH con patrocinio de los abogados de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay... formándose la carpeta de investigación N° 140/14... a cargo de la Fiscal Marta Sandoval".-----

En el escrito de promoción de la acción argumentan los accionantes también que: "el acto normativo emitido por el que se modifica la Ley de Defensa y Seguridad interna posibilita que los militares actúen en operaciones internas, situación no contemplada en el art. 173 y dispuesta con exclusividad para la policía en el artículo 175, ambas de nuestra Constitución Nacional y que conlleva grandes riesgos para la población civil en general y la nuestra en particular, pues los elementos militares no cuentan con la preparación debida para efectuar tareas propias de la Policía Nacional, generando indefectiblemente atropellos a los derechos humanos y a las garantías constitucionales y procesales".-----

La primera cuestión a examinar en cualquier proceso es la relativa a la legitimación procesal. Es decir, si la relación señalada y suscitada con motivo de la interposición de una acción, puede tener la virtualidad de generar una confirmación, modificación o extinción de la relación jurídica de fondo si es que existe la llamada "*legitimatío ad causam*". Es esta la primera obligación a cargo de cualquier juzgador, y es la razón por la cual nos imponemos con carácter previo su consideración.-----

Pues bien, entrando en el análisis de esta materia con carácter previo a la cuestión sustancial aquí debatida, creo que no se dan los presupuestos necesarios para hablar de una válida composición de la litis, por el contrario los accionantes, pretenden una declaración de inconstitucionalidad en abstracto, lo cual está vedado por el sistema jurídico a la Corte Suprema de Justicia.-----

La declaración de inconstitucionalidad debe hacerse sobre cada caso concreto y con efecto para dicho caso en particular. En este punto los mismos accionantes proporcionan fundamento a la falta de legitimación activa diciendo: "...si bien en general todos los habitantes de la República se ven afectados por la ley N° 5036/13, nosotros cuatro (4), los accionantes especialmente pues residimos en los departamentos de San Pedro y Concepción...". Aunque los accionantes fueran los únicos habitantes de los departamentos de San Pedro y Concepción cuestión indiscutiblemente insostenible, la pretensión de los mismos, *prima facie*, es que esta Corte pronuncie la inconstitucionalidad de los instrumentos normativos citados al solo beneficio de la ley, situación que se verifica por la falta de *legitimatío ad causam* y así, la imposibilidad de fundar adecuadamente la existencia de agravios atendibles.-----

El "*agravio atendible*" por esta vía excluye la consideración de ciertos perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso. El agravio que sustenta una acción de inconstitucionalidad deber ser: 1) **propio**: el perjuicio en cuestión debe afectar personalmente a la parte que lo invoca, excluyéndose los agravios ajenos. Solamente el titular del derecho que se pretende vulnerado puede solicitar el ejercicio del control de constitucional; 2) **jurídicamente protegido, concreto, efectivo y actual** (Vide: SAGÜES, Néstor Pedro; *Derecho ...///...*



**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RAMÓN DENIS CARDOZO Y OTROS C/  
ARTS. 1º Y 2º DE LA LEY Nº 5036/13 DE FECHA  
22 DE AGOSTO DEL 2013 Y ART. 1º DEL  
DECRETO DEL PODER EJECUTIVO Nº  
103/2013". AÑO: 2016 – Nº 498.**-----

...Procesal Constitucional, Recurso Extraordinario, 4ta. Edic. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2002, Tomo I, pág. 488 y ss).-----


Sabido es que, la promoción de la acción de inconstitucionalidad debe ajustarse a los requisitos formales: *"La acción debe ser intentada por el titular del derecho... Llamase legitimatio ad causam, la demostración de la existencia de la calidad invocada, que es activa cuando se refiere al actor y pasiva cuando al demandado. Correspondiendo al actor la prueba de las condiciones de su acción, a él incumbe demostrar su calidad de titular del derecho y la calidad de obligado del demandado... Por consiguiente, la legitimación de la calidad de obrar no es un requisito para el ejercicio de la acción, sino para su admisión en la sentencia..."* (Hugo Alsina, *"Tratado Teórico Practico de Derecho Procesal Civil y Comercial"*, 2º Edición, Parte General, Ediar. Año 1963, pág. 388).-----

Es constante el criterio expuesto: la Corte no puede realizar un pronunciamiento en abstracto sobre la constitucionalidad o no de una norma jurídica, sino sobre la eventual inaplicabilidad de la misma y en casos concretos.-----

Es necesario puntualizar que la promoción de la acción de inconstitucionalidad debe ajustarse a los requisitos formales exigidos por el Código Procesal Civil, especialmente en lo dispuesto por los Arts. 550 y 552 del mismo cuerpo legal en el CAPÍTULO II, De la impugnación por vía de Acción que reza cuanto sigue: Art. 550: *"PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN Y JUEZ COMPETENTE"*. – *"Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, los principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia, la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por este capítulo"*; Art. 552: *"REQUISITOS DE LA DEMANDA"*.- *"Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará 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. En todos los caso la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción"*.-----

A la luz de la normativa señalada, resulta que debe existir una LESIÓN CONSTITUCIONAL, provocada por un acto normativo, el cual debe ser CIERTO, PRESENTE E IRREPARABLE y debe además contar con una fundamentación clara y precisa de QUE derechos o garantías constitucionales se han conculcado, pero no hablamos de un mera enunciación, transcripción doctrinaria o jurisprudencial o simple cita directa de las leyes impugnadas, sino de una verdadera PRUEBA DE LA ARBITRARIEDAD, (preferentemente documental), sufrida por el o los accionantes QUE SOLO PUEDA SER REPARADA POR ESTA VÍA EXTRAORDINARIA, cuestión que no se verifica en el caso analizado. Esta Sala no puede substituir la labor de los organismos previstos para la investigación y reparación de las vías de hecho denunciadas por los accionantes en el escrito de promoción de la acción y que han dado lugar a la formación de carpetas de investigación a cargo de agentes del Ministerio Público.-----

Corresponde reiterar que la Acción de Inconstitucionalidad constituye una vía de carácter excepcional que se encuentra prevista para salvaguardar los principios y derechos consagrados en la Constitución Nacional, no así para ventilar cuestiones de fondo y de forma que tienen su ámbito natural de dilucidación en las instancias adecuadas. Este alto

  
**Margarita Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**Dr. ANTONIO FREITAS**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

Tribunal así lo entendió en el Acuerdo y Sentencia N° 186 del 16 de julio de 1998, dictado por esta Corte, que señala: *“La acción de inconstitucionalidad es una acción autónoma cuya finalidad esencial es la de cuidar la vigencia del orden constitucional que pudiera verse afectado por cualquier norma o decisión. Pero de ninguna manera puede sustituir a los órganos jurisdiccionales ordinarios, toda vez que éstos no configuren decisiones arbitrarias o aberrantes...”*.-----

Ahondando aún más en la importancia de una adecuada fundamentación de las lesiones constitucionales, nos permitimos mencionar el Artículo 12 de la ley N° 609, que con meridiana claridad respalda nuestra tesis: *“No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad (a) en cuestiones no justiciables, (b), ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, (c) NI JUSTIFIQUE LA LESIÓN CONCRETA QUE LE OCASIONA LA LEY, ACTO NORMATIVO, SENTENCIA DEFINITIVA O INTERLOCUTORIA”*.-----

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo: *“El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad debe contener una adecuada fundamentación, formulada en términos claros y concretos de manera que se baste a sí mismo. La proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica”* (CS, Ac. y Sent. N° 85 del 12 de abril de 1996). La jurisprudencia en este punto es constante y uniforme: debe acreditarse fehacientemente que las normas impugnadas agraven presente constante y directamente a los accionantes y que no se trate de supuestos perjuicios hipotéticos, futuros y por ende, inciertos cuya ocurrencia además dependería de la conducta individual ilegítima de terceros.-----

En doctrina, NESTOR PEDRO SAGUES en *“Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario”*, pag.488, expone que: *“sabido es dentro de la economía del recurso extraordinario que no se lo destina para... para discutir cuestiones abstractas sino para impugnar decisiones que produzcan agravios atendibles. En resumen, la inexistencia de agravios cancela la competencia de la Corte Suprema, a los fines del recurso extraordinario... y agrega... no cualquier agravio o perjuicio, conviene advertirlo es reparable por medio del recurso extraordinario. El agravio atendible por esta vía excluye la consideración de ciertos perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente o los ajenos al promotor del recurso”*.-----

La Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado conforme al pensamiento jurídico en cuestión en anteriores oportunidades así, *“... la acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos y agrega... el titular del derecho lesionado debe demostrar de manera fehaciente su legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad y su interés debe surgir de manera clara y constituye un requisito habilitante necesario para la demostración del gravamen o perjuicio que afecta su interés pues de otro modo no existiría una relación directa que amerite el estudio de la cuestión introductoria con la acción”*.( Acuerdo y Sentencia N° 91 del 14/03/2005). En el mismo sentido: *“la impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma debe plantearse haciendo análisis y aportando argumentaciones consistentes en relación con la afectación o lesión directa concreto o visible derivada de la aplicación de la misma, ya que por medio de esta vía legal y de efecto concreto se intenta depurar el ordenamiento jurídico, logrando la ecuanimidad y el equilibrio en el impacto de aplicación de las normas a la sociedad”*. (Acuerdo y Sentencia N° 836 del 29 de noviembre del 2005).-----

Como se expone, esta Sala ha sostenido la importancia de la identificación, dimensionamiento y comprobación del agravio, concreto real y cierto, a efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad directa pretendida, no siendo eficientes las alegaciones de posibilidades, por ciertas que sean de sufrirlos. Para que ello suceda debe existir una justificación suficiente y que se verifique daño, no general o hipotético ni siquiera en perjuicio de otra persona o de la propia ley sino un daño al que solicita su inaplicabilidad. Tal perjuicio por eso debe ser fundado y probado, de lo contrario ...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RAMÓN DENIS CARDOZO Y OTROS C/  
ARTS. 1º Y 2º DE LA LEY Nº 5036/13 DE FECHA  
22 DE AGOSTO DEL 2013 Y ART. 1º DEL  
DECRETO DEL PODER EJECUTIVO Nº  
103/2013". AÑO: 2016 – Nº 498.**-----

...siempre tendrá mayor peso la vigencia de la ley que la mera alegación de disconformidad de un menoscabo o inclusive su referencia hecha en defensa de otros.-----

Los accionantes no han logrado construir la argumentación sino sobre supuestos hipotéticos que carecen de actualidad y certeza en este punto concreto incurriendo en lo que señala Sagues en la obra citada, como "*perjuicios inciertos*" es decir los que carecen de entidad real actual. En consecuencia el criterio sostenido en reiteradas ocasiones por la sala ante una circunstancia como la señalada, siempre ha sido que la pretensión contenida resulta apuntada a un pronunciamiento en abstracto de inconstitucionalidad a solo beneficio de la ley.-----

Por lo mismo, esta acción debió haber sido rechazada *in limine* en su oportunidad ya que nos hallamos ante un pedido in abstracto realizado por personas que carecen de *legitimatío ad causam* que pretenden una resolución preventiva, sobre eventuales perjuicios futuros e inciertos. Por el incumplimiento de requisitos formales mínimos en este caso resulta inoficioso el pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.----

Por tanto, y visto el dictamen de la Fiscalía General del estado, corresponde no hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida.-----


A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Los Señores Ramón Denis Cardozo, Ignacio Sosa Ortega, Epifanio Cabañas Sainz y Gumersindo Toledo, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presentan ante esta Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los Arts. 1º y 2º de la Ley 5036/13 "Que modifica y amplía los Artículos 2, 3 y 56 de la Ley Nº 1337/99 De Defensa Nacional y Seguridad Interna" y del Art. 1º del Decreto Nº 103/13.-----

Afirman los accionantes que como consecuencia de la aplicación de las normas, cuya declaración de inconstitucionalidad solicitan, fueron víctimas de hechos punibles cometidos por parte de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) y que podrían verse afectados nuevamente por residir en los Departamentos de Concepción y San Pedro.-----

De la lectura de la acción presentada se observa que las normas ya le fueron aplicadas a los accionantes, quienes realizaron las correspondientes denuncias ante las autoridades competentes. Al respecto, corresponde mencionar que la Acción de Inconstitucionalidad constituye una vía de carácter excepcional, que se encuentra prevista para salvaguardar los principios y derechos consagrados en la Constitución Nacional, **no así para ventilar cuestiones de fondo y de forma que tienen su ámbito natural de dilucidación en las instancias adecuadas.** Este alto Tribunal así lo entendió en el Acuerdo y Sentencia Nº 186 del 16 de julio de 1998, dictado por esta Corte, que señala: "*La acción de inconstitucionalidad es una acción autónoma cuya finalidad esencial es la de cuidar la vigencia del orden constitucional que pudiera verse afectado por cualquier norma o decisión. Pero de ninguna manera puede sustituir a los órganos jurisdiccionales ordinarios, toda vez que éstos no configuren decisiones arbitrarias o aberrantes...*".-----

La doctrina de la legitimación puesta en un marco temporal exige que el interés del demandante deba existir al comienzo del pleito y que deba subsistir hasta el momento en que se dicta la sentencia. La vía de la inconstitucionalidad no está dada en el solo interés de la ley.-----

En el presente caso, las normas ya fueron aplicadas y la nueva aplicación de la norma es solo una posibilidad, por ello podemos decir que no existe en los accionantes el

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Payón Martínez**  
Secretario

agravio actual, lo que hace que carezcan de legitimación activa para iniciar la presente acción de inconstitucionalidad, razón por la que dando estricto cumplimiento del Art. 550 del C.P.C., no corresponde su análisis.-----

Por lo manifestado precedentemente, corresponde el rechazo de la acción de inconstitucionalidad presentada por los Señores Ramón Denis Cardozo, Ignacio Sosa Ortega, Epifanio Cabañas Sainz y Gumersindo Toledo contra los Arts. 1º y 2º de la Ley N° 5036/13 y el Art. 1º del Decreto N° 103/13. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.-----

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:

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

Ante mí:

**SENTENCIA NUMERO: 1612**

Asunción, 13 de noviembre de 2017.-

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

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

**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----  
**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

Ante mí:

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

