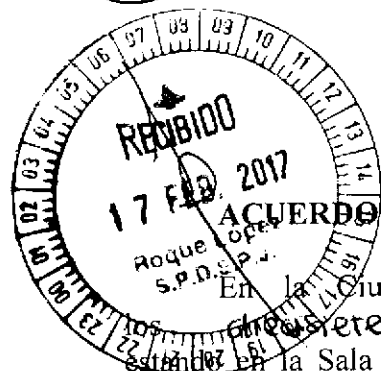


CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "JORGE SEVERIANO GUTIERREZ C/ MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA". AÑO: 2013 - N° 1664.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: treinta y cinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~treinta y cinco~~ **treinta y cinco** días del mes de **Febrero** del año dos mil diecisiete, los señores **Ministros de la Sala Constitucional, Doctores GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, ANTONIO FRETES y ALICIA BEATRIZ PUCHETA DE CORREA**, quien integra esta Sala por inhibición de la Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "JORGE SEVERIANO GUTIERREZ C/ MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación en lo Laboral, 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 aplicación de la Ley N° 1493/2000 "Que modifica los Artículos 530, 716, 717 del Código Procesal Civil", en los casos de ejecución de créditos laborales a cargo del Estado?-----

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: El Tribunal de Apelación, 2ª Sala de la Capital, plantea, por medio del A.I. N° 414 de fecha 14 de noviembre de 2013 dictado en los autos "Jorge Severiano Gutierrez c/ Municipalidad de Asunción s/ ejecución de sentencia" solicita a la Corte Suprema de Justicia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del artículo 1° de la Ley N° 1.493 "Que Modifica los artículos 530, 716 y 717 del Código Procesal Civil".-----

La consulta surge a consecuencia del proceso mencionado cual versa sobre una medida cautelar solicitada en contra de los bienes de la Municipalidad de Asunción. En este punto, explica el tribunal que la consulta responde a un recurso de apelación que planteara el Sr. Gutierrez ante el A Quem, siendo que el mismo pretende la ejecución de un crédito reconocido a su favor por medio de una resolución judicial, lo que motivó que solicite el embargo sobre bienes de la demandada, esto es, la Municipalidad de Asunción, requerimiento que el Juez en base a lo que dispone la Ley N° 1493/00 rechazó. Así, cuestionan los miembros del Tribunal la constitucionalidad de la aplicación de la prohibición de medidas cautelares sobre bienes y rentas del Estado, tal y como lo establece la normativa dubitada, siendo que se encuentran en juego derechos del trabajador reconocidos judicialmente, amén de ser amparados por tratados internacionales así como por el Código Laboral el cual comparte la jerarquía normativa de la Ley en cuestión. Manifiestan que podría eventualmente plantearse un conflicto con las disposiciones del artículo 137 y del 45 de la Constitución de la República así como con la Convención Americana de Derechos Humanos, por lo que solicitan a esta Sala se expida sobre el punto a fin de fallar conforme a derecho.-----

En este orden de ideas, el A Quem, considerando que la normativa podría a su criterio resultar contradictoria a disposiciones de nuestra ley fundamental resuelve remitir a consideración de esta Sala la aplicabilidad del artículo en contraste con aquella, ello en cumplimiento a lo establecido por el art. 18 del C.P.C. que expresa: "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

  
**GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

  
**ALICIA PUCHETA de CORREA**  
Ministra

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

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

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". Cabe aclarar aquí que el artículo 200 al que se hace referencia corresponde a la Constitución de 1967 que expresaba: "Art. 200.- 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".-----

Primeramente corresponde traer a colación el marco legal que plantea dudas a los solicitantes. Así tenemos lo dispuesto por el artículo Art. 716.- "Bienes inembargables. No se trabará nunca embargo: ... e) sobre bienes y rentas del Estado, de las entidades autárquicas o autónomas o de los departamentos o municipalidades". Como se lee, el mismo establece la prohibición expresa de resolver el dictamiento de medidas cautelares sobre bienes y rentas de instituciones públicas, entre las que se comprende expresamente los municipios.-----

Como se conoce entre las reglas del derecho, específicamente en el Derecho Procesal, las medidas cautelares, específicamente el embargo, es una prevención sobre los resultados del proceso principal. Manuel Ossorio en su "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales" lo define como: "Medida cautelar adoptada por la autoridad judicial para asegurar el resultado de un proceso y que recae sobre determinados bienes cuya disponibilidad se impide". Cabe resaltar aquí que el dictamiento de esta medida siempre responde al Principio de la Bilateralidad ya que se trata de una herramienta que solicita una de las partes sobre la otra en atención a la igualdad de condiciones que ambas comparten. Es dable en consecuencia, apuntar que esta igualdad no puede prevalecer en todos los casos en que el Estado es parte, sí en algunos como ser aquellos en que el mismo actúa como persona de derecho privado, que en la hipótesis planteada ante esta Sala no se da como veremos a continuación.-----

Cuando se trata de situaciones comprendidas dentro de la esfera del Derecho Público, el Estado no se encuentra en pie de igualdad con el ciudadano, las reglas son concebidas bajo caracteres de subordinación y coordinación en las que el Estado, como personificación de la generalidad prevalece sobre derechos de las individualidades, tal extremo es inclusive consignado expresamente en nuestra Constitución en su artículo 128, párrafo primero cuando reza: "En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general", de donde surge que el interés del particular, aun siendo perfectamente legítimo y atendible, no puede ser atendido ya que se encuentran comprometidos el bienestar y la estabilidad de las instituciones en su cumplimiento. Para ello entonces, a fin de no apartarse de los lineamientos propios de un Estado Social de Derecho, éste diseña mecanismos legales que posibiliten al ciudadano el resarcimiento que exige conforme a Derecho, sin comprometer el normal funcionamiento de la institución reclamada. Así, el Derecho Público consagra el principio universal de la inembargabilidad del Estado en el que sus bienes y los de sus instituciones no son pasibles de gravamen. El Estado en nuestro derecho es una persona jurídicamente privilegiada, tanto como acreedor, como en su calidad de deudor. Esta es la regla general. En otras palabras, las implicaciones de esta regla es que en caso que una persona (física o jurídica) deba iniciar gestiones judiciales de cobro, aun en el caso de obtención de sentencias gananciosas, las mismas no podrán ser ejecutadas porque no podrán interponerse medidas ejecutorias porque el Estado es inembargable. Esta regla expresa que el Dominio Público no es susceptible de embargo ni, en general, cabe ningún tipo de ejecución o apremio sobre bienes de esta naturaleza, y ello porque toda acción de embargo supone la posibilidad de una venta o enajenación del bien (para que el obligado pueda hacer efectivo con el precio obtenido el pago del derecho o crédito al acreedor), ello cuando se trate de bienes propiamente. El fundamento de la prohibición de embargo de los bienes de Dominio Público deriva de la necesidad de...///...



perjuicio o daño que para el interés público significaría la interrupción del servicio público o la desaparición del uso público a que se halle afectado el bien en cuestión.-----

En lo que hace a las rentas del Estado, la fundamentación es mucho más sencilla y radica en que no cabe suponer que el mismo no cuente a las rentas del juicio de fondos suficientes para cumplir con las deudas declaradas judicialmente, esto es, resulta innecesario pretender asegurar las rentas del Estado a fin de que las mismas desaparezcan o resulten insuficientes al momento de finalizar el litigio, extremo que sí puede darse en procesos dirigidos contra particulares, dada no solo la amplia libertad en la administración de sus rentas como también la posibilidad de la pérdida absoluta de ellas o en su caso la ocultación maliciosa o fraudulenta a fin de evitar cumplir con las obligaciones declaradas, lo que resulta de obvia imposibilidad cuando hablamos de las rentas de una Nación o las entidades que la conforman. A esto cabe sumar que a diferencia de las finanzas particulares, las de un Estado son mucho menos proclives (al menos a corto plazo) a sufrir una merma importante al punto que le impida hacer frente a deudas que se le pudieran reclamar, más aun siendo las de particulares que comparativamente son menores a las afrontadas por un endeudamiento público interno o externo, por mencionar un ejemplo.-----

En cuestiones como la presente el Estado no se encuentra en plano de igualdad con quien accione contra él, esto desde el punto de vista de los efectos que esa igualdad podría producir sobre las rentas, bienes y servicios públicos, los cuales como se demostró, cuentan con protección legal desde hace tiempo, específicamente desde el 04 de noviembre del año 1988 en que entra en vigencia la Ley N° 1337. Por ello, es erróneo considerar que la vigencia de principios y garantías de orden laboral que benefician a un ciudadano particular puedan imponerse a la estabilidad misma de todo un sistema organizado destinado al servicio de la comunidad, la que a la postre es su mandante.-----

Por otro lado, es dable aclarar que la disposición no niega bajo ningún punto de vista el ejercicio de la tutela jurisdiccional efectiva en defensa de los créditos que legalmente se le puedan reclamar al Estado, lo que sí hace es canalizar el ejercicio de ese derecho por una vía que a lo mucho puede colisionar por su burocracia con las pretensiones de los eventuales accionantes en lo que hace a la celeridad en el acceso a los fondos, mas no implica la negación del derecho de acceder a éstos. En otras palabras, no existe texto legal que sentencie la pérdida automática de todos los procesos ejecutivos contra el Estado con la consecuente pérdida de los derechos a reclamar los mismos, lo que sí encontramos es una protección de los bienes públicos (bienes propiamente y rentas) los cuales estando afectados al servicio a la comunidad no pueden verse sometidos a la voluntad ejecutoria de una o algunas personas, para lo cual, lo que el Derecho Público organiza es un esquema mediante el cual, el Estado se hará en el próximo ejercicio fiscal de los fondos suficientes (a futuro) para el cumplimiento de sus obligaciones a fin de salvaguardar el desenvolvimiento natural de sus instituciones, al tiempo de honrar las deudas que se le exigieren.-----

En atención a lo precedentemente expuesto, a las disposiciones legales citadas y concordantes, considero que no se vislumbra conculcación constitucional alguna por parte de la disposición dubitada. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: 1) El Tribunal de Apelación en lo Laboral, Segunda Sala de la Capital, dispuso remitir por A.I.N° 414 de fecha 14 de noviembre de 2013, estos autos en consulta a la Corte Suprema de Justicia, a los efectos de expedirse con relación a la Ley N° 1.493/00 "Que Modifica los Arts. 530, 716 y 717 del

**GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

**ALICIA PUCHETA de CORREA**  
Ministra  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

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

*Código Procesal Civil*", si es o no constitucional y aplicable al presente caso. El Tribunal realiza la citada consulta de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 inc. a) del C.P.C.---

2) Si bien la facultad de responder consultas de constitucionalidad de parte de la Corte Suprema de Justicia está prevista en la norma invocada y ha sido admitida en ocasiones anteriores por esta Sala, me permito realizar las siguientes consideraciones en relación al tema:-----

2.1) La Constitución Nacional, en cuyo Art. 259 establece los deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, no incluye entre los mismos la facultad de evacuar consultas constitucionales. Tampoco incluye tal posibilidad el Art. 260, referido a los deberes y atribuciones de la Sala Constitucional. En efecto, el Art. 259 de la Carta Magna, en su única disposición 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, con respecto a los deberes y atribuciones concretos y exclusivos de la Sala menciona sólo dos: "*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, y 2) decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución*". Y agrega 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*".-----

2.2) De la lectura de las normas constitucionales transcritas 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, por las vías procesales de la acción y de la excepción. Estando taxativamente establecidas por la Constitución las facultades de esta Sala y no encontrándose comprendida entre ellas la de evacuar consultas, ésta es inexistente. Una ley, aún de la importancia del Código Procesal Civil, no puede fijar deberes y atribuciones que los convencionales constituyentes en su momento decidieron no incluir. Es más, ni siquiera autorizaron la remisión a una ley para la fijación de otras facultades no previstas en el texto constitucional. En consecuencia, la de evacuar consultas referida a la Sala Constitucional de la Corte lisa y llanamente no forma parte de nuestro ordenamiento jurídico.-----

3) Los Jueces se encuentran obligados a fundar sus resoluciones en la Constitución Nacional y en las leyes (Art. 256, CN). Y han de hacerlo, conscientes de que sus fallos estarán sujetos al recurso de revisión. Son las partes litigantes las que, eventualmente, han de objetar la constitucionalidad de las normas aplicadas en la decisión del caso que les ocupa, para lo cual tienen los resortes legales pertinentes. Más allá del hecho decisivo de que la Sala Constitucional carece de atribuciones para evacuar consultas, desde un punto de vista práctico, hacerlo presupondrá un prejuzgamiento y un dispendio innecesario de la actividad jurisdiccional.-----

4) En atención a las consideraciones que anteceden, considero que no corresponde evacuar la consulta realizada por el Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala de la Capital, en los términos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PUCHETA DE CORREA** dijo: De los autos traídos a la vista de la Sala Constitucional para el análisis de constitucionalidad se colige que la ley impugnada funda su objeto en el interés general (Art. 128 de la C.N.), respecto a los intereses públicos tutelados y al orden a seguir para el pago en el caso de condenas judiciales de naturaleza pecuniaria contra los organismos públicos citados en la misma ley.-

Considero que la inembargabilidad de los bienes citados en la norma no puede ceder para evitar perjuicios o atrasos derivados de omisiones de deberes legales de funcionarios públicos. El embargo es una medida cautelar *que* corresponde para asegurar el resultado de litigios judiciales produciendo la indisponibilidad temporal y preferencia en el cobro...///...



**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "JORGE SEVERIANO GUTIERREZ C/ MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA". AÑO: 2013 - N° 1664.**



de sumas de dinero o de bienes en una eventual realización por orden judicial, pero nunca en contra de las instituciones públicas, a fin de precautelar sus bienes de naturaleza pública.

Sin embargo, conviene resaltar que la ley impugnada no impide el cobro de condenas judiciales que pudieran eventualmente afectar a dichos organismos estatales, ya que dispone el mecanismo de cobro adecuado para el efecto. Ello no constituye una imposibilidad en el cobro, sino más bien el ordenamiento y protección a sus bienes, que, en definitiva, pertenecen a todos.

Por otro lado, el mecanismo establecido en la Ley N° 1493/2000 permite el control por parte de las representaciones legislativas con relación a los gastos generados y obligados por el Estado, sus reparticiones y los gobiernos departamentales y municipales, durante un año determinado, y en este sentido cabe aclarar que los organismos públicos determinados por la ley en cuestión, deben sin más trámite obligarse cuando fueren condenados por sentencia al pago de una suma determinada, con lo que en el caso de autos, el municipio en cuestión debe proceder a la inclusión presupuestaria del gasto si aún no lo ha hecho y de haberlo hecho, pagar directamente al afectado.

Como el planteamiento constitucional surge a partir de la duda en cuanto a la aplicación de la citada norma legal en el fuero laboral, es oportuno recordar que el Código Procesal del Trabajo dispone en el art. 345 en relación a los bienes inembargables que también se encuentran exceptuados - conforme al inciso f) - aquellos previstos en las leyes especiales. Este es el caso de la Ley N.º 1493/2000 que prohíbe el embargo de bienes pertenecientes al Estado.

En conclusión, la inembargabilidad de los bienes estatales parte de la ficción de la solvencia estatal que se verá reflejada, tal como regula la misma ley, en el momento de la inclusión de la deuda - reconocida previamente por sentencia judicial firme - en el presupuesto de gastos correspondiente, aprobada igualmente por el mecanismo legal previsto.

La Ley N° 1493/2000 prevé un procedimiento especial cuando el cobro compulsivo sea dirigido contra órganos estatales, departamentales o municipales, debiendo comunicarse la sentencia condenatoria recaída, una vez firme, para su inclusión en los respectivos presupuestos. El mecanismo diseñado tiene como fundamento esencial la necesidad de situar a todos los acreedores de los entes estatales en un plano de igualdad, en razón de que dichos bienes tienen la particularidad de pertenecer a todos los ciudadanos y responder a finalidades específicas con miras al bien común.

Siguiendo el mismo lineamiento, la inembargabilidad dispuesta por la ley respecto de estos bienes, está orientada a brindar seguridad jurídica a los entes afectados respecto de aquellos bienes y recursos que le son indispensables y de los cuales precisan tener segura su disponibilidad para el cumplimiento de las finalidades y funciones que le son encomendadas por ley, y para su misma subsistencia o la de sus dependientes.

Ahora bien, no está demás puntualizar que si bien existe un mecanismo legal expresamente arbitrado, no es menos cierto que efectivamente el trámite que supone cobrar al Estado normalmente resulta engorroso, y torne hasta dificultosa la efectivización oportuna de las acreencias, lo que evidentemente ocasiona un agravio a los titulares de dichos créditos. Pero lo que debe quedar claro, es que no pueden los Magistrados introducir por vía de la declaración de inconstitucionalidad las modificaciones legales que eventualmente sean necesarias a fin de dotar de mayor efectividad a los créditos contra el Estado.

*[Signature]*  
**GLADYS L. BABEIRO de MÓDICA**  
Ministra

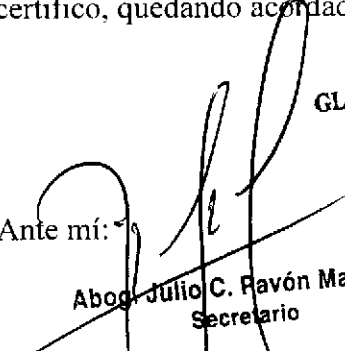
*[Signature]*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*[Signature]*  
**ALICIA PUCHETA de CORREA**  
Ministra

*[Signature]*  
**Abog. Julio C. Payón Martínez**  
Secretario

Por las razones precedentemente expuestas, considero evacuada la presente consulta en el sentido de que el Art. 1 de la Ley N° 1493/2000 "Que modifica los artículos 530, 716, 717 del Código Procesal Civil" no vulnera principios, normas o garantías de rango constitucional. Es mi voto.

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:

Ante mí:   
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

GLADYS E. BARRERO de MÓNICA  
Ministra

ALICIA PUCHETA de CORREA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 38.

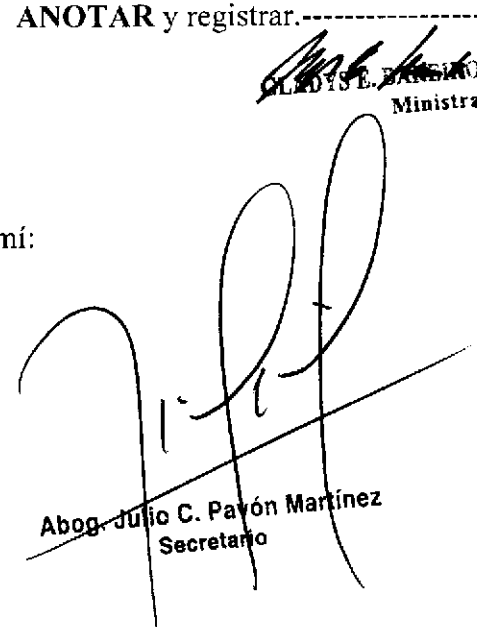
Asunción, 17 de Febrero de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

TENER por evacuada la presente consulta en el sentido de que la Ley N° 1493/2000 "Que modifica los Artículos 530, 716, 717 del Código Procesal Civil" no vulnera principios, normas o garantías de rango constitucional, y por lo tanto, no es inconstitucional.

ANOTAR y registrar.

Ante mí:   
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

GLADYS E. BARRERO de MÓNICA  
Ministra

ALICIA PUCHETA de CORREA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

