

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“DELIA ALICE RIOS DE ORTIZ Y OTROS C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 28, 29, 30, 32, 33, 34 Y 36 DEL DECRETO N° 360/2013”. AÑO: 2014 – N° 356.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Setecientos veinte y ocho.*-----

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *los* *diecisiete* días del mes de *agosto* del año dos mil *dieciséis*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **ANTONIO FRETES** y **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “DELIA ALICE RIOS DE ORTIZ Y OTROS C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 28, 29, 30, 32, 33, 34 Y 36 DEL DECRETO N° 360/2013”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Jorge Luis Bernis, en nombre y representación de los señores Delia Alice Rios de Ortiz, Rita Raquel Rodriguez Medina y Mario Gustavo Leiva Enrique.-----

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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El abogado profesional JORGE LUIS BERNIS, en nombre y representación de los señores DELIA ALICE RIOS DE ORTIZ, RITA RAQUEL RODRIGUEZ MEDINA, MARIO GUSTAVO LEIVA ENRIQUE, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 1, 2, 3, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 28, 29, 30, 32, 33, 34 y 36 DEL DECRETO N° 360/2013 "POR EL CUAL SE REGULA EL PROCEDIMIENTO SUMARIAL ADMINISTRATIVO PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN EL CAPÍTULO XI DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA LEY N° 1626/00 DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Y SE DEROGA EL DECRETO N° 17781/2002"**.-----

Alega el representante de los accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 3, 16, 17, 137, 247, 268 de la Constitución y fundamenta la acción manifestando, entre otras cosas, que el Decreto impugnado es: *“(…) un temerario revuelto de intento normativo contrario a la lógica y a la prelación de las normas (...)”*.-----

TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.-----

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las disposiciones contenidas en el **DECRETO N° 360/2013** que fueran impugnadas:-----

“Art. 1°.- Objeto. El presente Decreto establece los principios y las normas reglamentarias del procedimiento que será aplicable al sumario administrativo regulado en el Capítulo XI de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública” a los efectos de investigar los hechos tipificados como faltas graves en el Artículo 68 de esa misma Ley.-----

Art. 2°.- Finalidad del procedimiento. El procedimiento sumarial administrativo tiene por finalidad la averiguación o determinación de la existencia de hechos y actos irregulares o ilícitos en el ejercicio de la función pública; y determinar en consecuencia la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que hubieran cometido alguna de las faltas graves establecidas en el Artículo 68 de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”, garantizando los derechos procesales de los mismos.-----

Glady
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Peña
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ravón
Abog. Julio C. Ravón Martínez
Secretario

Art. 3º.- *Ámbito de aplicación.* El procedimiento de sumario administrativo reglamentado por el presente Decreto será aplicado a los funcionarios y empleados públicos conforme la definición del Artículo 4º de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública".-----

Art. 8º.- *Diligencias previas a la instrucción del sumario.* En caso que fuere pertinente, la máxima autoridad del organismo o entidad podrá realizar diligencias preliminares previas a la instrucción del sumario con las siguientes facultades en un plazo máximo de veinte días hábiles:-----

a) *Impedir, en la medida de la posible, que la falta grave produzca consecuencias inmediatas o ulteriores, o detener los eventuales efectos posteriores que pudiere causar el hecho denunciado, tomando las medidas correspondientes.*-----

b) *Recolectar en la medida que ello fuera posible los elementos probatorios que fueran necesarios para fundar las investigaciones eventuales antes de la instrucción del sumario, particularmente aquellas evidencias cuya recolección una vez abierto el sumario fuera de difícil realización.*-----

c) *En caso que el hecho verosímilmente constituya un hecho punible podrá denunciarlo al Ministerio Público, conforme al Artículo 286 Inciso 1) del Código Procesal Penal.*-----

Art. 9º.- *Solicitud de la máxima autoridad a la Secretaría de la Función Pública.* De conformidad con el Artículo 7º de este Decreto o, en su caso, con posterioridad a las diligencias previas previstas en el Artículo 8º, la máxima autoridad del organismo o entidad en la que efectivamente preste servicios el funcionario involucrado solicitará a la Secretaría de la Función Pública la designación del Juez Instructor para dar inicio al procedimiento, indicando los hechos a ser investigados y los presuntos responsables.-----

Art. 10.- *Designación de Juez Instructor Titular y Suplentes.* La Secretaría de la Función Pública designará a un Juez Instructor Titular y a tres suplentes para cada sumario administrativo, para el caso de que se produzcan recusaciones o excusaciones, las cuales se regirán por lo dispuesto del Artículo 13 de este Decreto.-----

Art. 12.- *Cómputo del plazo del Artículo 76 de la Ley N° 1626/00.* La resolución a la que refiere el artículo anterior determina el inicio del cómputo del plazo de sesenta días hábiles al que refiere el Artículo 76 de la Ley N° 1626/00, e interrumpe la prescripción conforme con el Artículo 83 del mismo cuerpo legal.-----

Art. 13.- *Recusación. Procedimiento.* El funcionario sumariado tendrá tres días desde la notificación del inicio del sumario para recusar con causa justificada al Juez Instructor, por motivos o causales preexistentes a la designación del mismo. Dicha recusación deberá ser resuelta por el primer Juez Suplente, quien resolverá la recusación dentro de tres días hábiles y su resolución será irrecurrible. Si la recusación es rechazada, devolverá los autos al Juez Titular y proseguirá el procedimiento administrativo. Si la recusación resulta procedente contra el Juez Titular, asumirá como Juez instructor el segundo Juez Suplente designado.-----

En caso de presentarse una recusación por causales sobrevinientes en el curso del procedimiento, se aplicará el mismo procedimiento previsto en el párrafo precedente.-----

No se admitirá en ningún caso la recusación sin causa. Las únicas causales de recusación que se aceptarán son las previstas en el Código Procesal Civil.-----

Art. 15.- *Representación procesal del organismo o entidad acusador.* La máxima autoridad del organismo o entidad deberá designar a un abogado funcionario de la institución o a un asesor contratado por la misma, para que represente al organismo o entidad de la que se trate en el sumario dispuesto, a los efectos de cumplir la función de parte adora a que hace referencia el Artículo 74, segunda parte, de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública". Bastará que la designación del mismo fuese realizada mediante una resolución de la máxima autoridad para acreditar al abogado como representante del organismo o entidad acusador en el respectivo procedimiento sumarial.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"DELIA ALICE RIOS DE ORTIZ Y OTROS C/
LOS ARTS. 1, 2, 3, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18,
20, 21, 22, 24, 28, 29, 30, 32, 33, 34 Y 36 DEL
DECRETO N° 360/2013". AÑO: 2014 - N° 356.----**

...///...Art. 16.- Investigación y medios de prueba. Prescendencia de apertura a prueba. Los medios de prueba distintos a la documental serán ofrecidos por las partes dentro de los tres días hábiles de abierto el sumario, sin perjuicio de la facultad oficiosa del juzgador de incorporar los medios de prueba oportunos conforme el Artículo 18 del Código Procesal Civil.-----

El Juez podrá prescindir de la etapa probatoria por resolución fundada y pasar directamente a la fase siguiente prevista en el Artículo 20 de este Decreto en los casos que así fuera pertinente. Contra dicha decisión cabrá el recurso de reposición, a ser interpuesto dentro de los dos días hábiles siguientes al dictado de dicha resolución.-----

Art. 17.- Diligenciamiento de las pruebas. El diligenciamiento de las pruebas ofrecidas será realizado de modo oral, con registro en actas, en una sola audiencia, o en sucesivas cuando la cantidad de pruebas producidas así lo amerite, a criterio del Juez Instructor. Los incidentes que motive dicha producción serán decididos inmediatamente, en curso de audiencia, de modo irrecurrible.-----

Art. 18.- Audiencia de prueba. Audiencias ulteriores. Luego de vencido el plazo de tres días hábiles para ofrecimiento indicado en el Artículo 16 del presente Decreto, el Juez fijará la audiencia de prueba dentro de los cinco días hábiles siguientes.-----

A partir de allí, fijará en la misma audiencia las ulteriores que fueren necesarias, las que quedarán notificadas en el mismo acto a las partes.-----

Art. 20.- Acusación, contestación, y excepciones. Cerrado el período de prueba, y certificadas las producidas, el representante de la entidad, en consideración a los hechos probados, formulará sus pretensiones, ya sean sancionatorias o absolutorias, lo cual deberá ser contestado por el sumariado en ejercicio de su derecho a la defensa. El plazo para esta actuación es de cinco días hábiles por parte. -----

Las eventuales excepciones serán opuestas en dicho acto, y se decidirán en la sentencia definitiva, no suspendiendo el curso del sumario. Sólo podrán interponerse las excepciones previstas en los Incisos a), b), c), d) y f) del Artículo 224 del Código Procesal Civil, las cuales no tendrán el carácter de previas y serán resueltas en la resolución final.--

Art. 21.- Rebeldía. En caso que el funcionario sumariado no comparezca a contestar el traslado del escrito de acusación sumarial en el plazo previsto, a pesar de estar debidamente notificado, el juez sumariante de oficio dictará una providencia dando por decaído el derecho que ha dejado de usar el sumariado, llamándose directamente autos para resolver.-----

Art. 22.- Supuesto de hechos punibles y suspensión. En caso que surgieren indicios verosímiles de la comisión de hechos punibles de acción penal pública, se estará a lo dispuesto en el Artículo 79 de la Ley N° 1626/00. El Juez Instructor procederá a la comunicación a la autoridad de la que dependa efectivamente el funcionario, a los efectos de la suspensión en el cargo y el sumario quedará suspendido a las resultas de la investigación penal, conforme con lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 79 de la Ley N° 1626/00.-----

Si el funcionario fuere comisionado, esta última entidad procederá a comunicar la suspensión a la dependencia de origen.-----

Art. 24.- Autos para resolver, resolución y acción contencioso-administrativa. Producida la contestación por parte del sumariado conforme con el Artículo 20 del presente Decreto, el Juez Instructor llamará autos para resolver, y decidirá en el plazo de diez días hábiles.-----

[Signature]
Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica
Ministra

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO RIVERA
Ministro

3

[Signature]
Abog. Julio C. Ravón Martínez
Secretario

La resolución será fundada y se pronunciará sobre la comprobación de los hechos investigados, la falta cometida por el funcionario, y la sanción correspondiente, o bien la absolución del mismo. La misma decidirá sobre las excepciones planteadas, así como incidentes que estuvieren pendientes, como cuestiones a resolver previas.-----

Esta resolución definitiva deja expedita la acción contencioso-administrativa.-----

Art. 28.- *Notificación de la providencia de apertura del sumario. La providencia de apertura del sumario será notificada personalmente por parte del Juez Instructor al funcionario involucrado en el lugar donde el mismo presta servicios. De no hallarse presente, se labrará acta y se volverá a proceder a la notificación personal al día siguiente. De no estar nuevamente presente el funcionario, se notificará al último domicilio que figure en el legajo del personal en la institución correspondiente, sin perjuicio de que dichas ausencias formen parte del sumario conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.*

Art. 29.- *Ausencias. Las ausencias del funcionario, constatadas a tenor de los artículos anteriores, serán objeto de investigación y sanción en el mismo sumario a tramitar, salvo que las justifique documentadamente durante las audiencias probatorias.---*

Art. 30.- *Notificación automática. Las demás notificaciones se producirán por automática. A tal efecto, las resoluciones se reputarán notificadas al día siguiente de su dictado.-----*

Art. 32.- *Días y horas hábiles. Todas las actuaciones previstas en este Decreto se harán en días hábiles. Son horas hábiles las que correspondan al horario de trabajo de la sede en la que el funcionario presta servicios.-----*

Art. 33.- *Cierre diario del sumario. Al término de cada jornada laboral, el sumariado suscribirá la última foja de los autos sumariales, a los efectos de certificar la última actuación realizada. En su ausencia, comprobada por el Juez Instructor mediante acta, la diligencia se realizará con la presencia de dos funcionarios del lugar.-----*

Art. 34.- *Enfermedad del funcionario sumariado. Toda vez que el funcionario sumariado no pueda concurrir a las audiencias de prueba por motivos de salud, se suspenderán, por única vez, las actuaciones por un plazo de seis días hábiles. Este plazo no se computará a los efectos previstos en el Artículo 76 de la Ley N° 1626/00. Ocurrida tal circunstancia, el funcionario designará a un profesional abogado, por medio de carta poder, para que ejerza sus facultades procesales durante el resto de la tramitación.-----*

Art. 36.- *Derogase el Decreto N° 17781 del 9 de julio de 2002, así como cualquier otra disposición reglamentaria que se oponga a las normas del presente Decreto. Los procedimientos sumariales iniciados bajo la vigencia del Decreto N° 17781 serán concluidos conforme con sus disposiciones, y los procedimientos sumariales iniciados a partir del día siguiente a la publicación del presente Decreto se registrarán por estas disposiciones".-----*

ANÁLISIS DE LAS IMPUGNACIONES.-----

El representante de los recurrentes manifiesta, entre otras cosas, que genera agravios el "nuevo procedimiento sumarial dispuesto por el Decreto N° 360/13", distinto al previsto en el Art. 85 de la Ley 1626/00 "De la Función Pública". Al respecto es de aclarar que el Art. 85 de la Ley 1626/00 establece que: "Para el sumario administrativo se aplicará supletoriamente el trámite previsto en el Código Procesal Civil para el juicio de menor cuantía". Ante este dispositivo normativo entendemos que la aplicación supletoria que manda la ley, solo podrá ser utilizada cuando la Ley 1626/00 "nada establezca sobre el caso concreto" o contemple una "insuficiencia legal", es decir, procederá únicamente para integrar una omisión originada en la Ley de aplicación directa o bien para complementar una regulación deficiente de la misma. Así las cosas, siendo la aplicación supletoria de "carácter excepcional", mal podríamos observar incongruencias legales por parte del Decreto N° 360/13, pues el mismo no hace más que reglamentar un procedimiento sumarial previsto en la Ley N° 1626/00.-----

El profesional abogado expresa agravios en cuanto a las "diligencias previas a la instrucción del sumario", previstas en las letras del Decreto N° 360/13". Al respecto cabe resaltar que la norma previene "diligencias previas" como una etapa "preliminar"...///...



potestativa de la "máxima autoridad del organismo", en sujeción al principio de "oficialidad" (que rige todo procedimiento administrativo) por el cual la Autoridad Administrativa se encuentra facultada a desarrollar una "función inquisitiva", con el objetivo de reunir "todos" los elementos de juicio que ayuden a "esclarecer" el caso investigado y a la vez "justifiquen" la apertura de un procedimiento disciplinario ordinario (solo en el caso que fuere pertinente) a los efectos de evitar el impulso inútil y precipitado de un procedimiento que pueda terminar dañando innecesariamente la intimidad y el honor de la persona afectada.-----

Entendemos que las "diligencias previas" tienen como finalidad constituirse en base y fundamento del procedimiento ordinario y al no tener el carácter de un acto administrativo "final", no requiere lógicamente la intervención del investigado, pues este en la etapa preliminar no tiene la condición de "sumariado", la cual será adquirida una vez impulsado el procedimiento administrativo disciplinario, previa reunión de méritos suficientes que lo justifique, cuyo desarrollo indefectiblemente deberá estar sujeto a los principios procedimentales consagrados en la Constitución, con el principal propósito de averiguar la verdad real de los hechos objeto de investigación.-----

Ello, resulta congruente con nuestro derecho penal de forma, el cual en su Art. 18 habilita y obliga al Ministerio Público a promover acción penal de los hechos punibles que lleguen a su conocimiento, **siempre que haya suficientes indicios facticos de la existencia de los mismos**. Asimismo el Art. 315 del C.P.P. obliga al Ministerio Público a investigar **para tratar de fundar la solicitud de apertura a Juicio** (mandato legal que concuerda con el Art. 5 de la Ley N° 1562 "Orgánica del Ministerio Público"). Y el Art. 316 C.P.P. establece que el Ministerio Público practicara todas las diligencias y actuaciones de la etapa preparatoria que no precisen autorización judicial ni tengan contenido jurisdiccional (concordante con el Art. 279 C.P.P.).-----

Ello, no obsta a la eventualidad de que la inconstitucionalidad surja de una aplicación errónea o indebida de la norma, debiendo en ese caso "concreto" ser sometida al control de constitucionalidad respectivo. Bidart Campos, en su obra "La Interpretación y El Control Constitucionales en la Jurisdicción Constitucional" (Edit. EDIAR, Buenos Aires - Argentina, Pag. 115) dice: "(...) hay también una forma de inconstitucionalidad sui generis que no es propia de la norma general en sí misma, sino de su aplicación al caso concreto (...) Para plantear la hipótesis, hemos de pensar en una norma general que no es inconstitucional. Aun no siéndolo, cabe imaginar que cuando un juez la aplica a un caso, es posible que, dadas las circunstancias del mismo y la manera como el juez interpreta tanto el caso cuanto la norma en la cual lo subsume, obtenga un resultado aplicativo inconstitucional (...)".-----

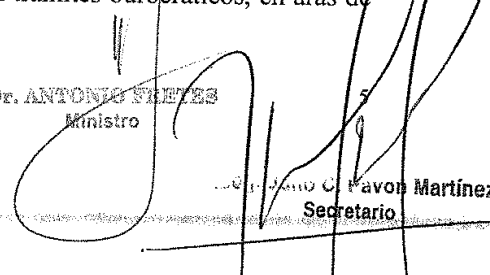
Es de recordar que por mandato constitucional, la Autoridad Administrativa está obligada a "determinar" la responsabilidad de sus administrados ante inconductas desarrolladas en el desempeño de sus funciones. Al respecto el Artículo 106 de la Constitución dice: "Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables (...)".-----

El profesional abogado expone sus agravios en cuanto al desenvolvimiento sumarial previsto en el Decreto N° 360/13. Al respecto es de recordar que por el principio de "informalismo" y "celeridad", el desenvolvimiento de todo procedimiento disciplinario debe ser rápido, simple, sencillo sin complicaciones y sin trámites burocráticos, en aras de


Dra. Gladys E. Bareiro de Médica
Ministra


Miryam Peña Candía
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO PRIETO
Ministro


Dr. Juan C. Pavon Martínez
Secretario

la “economía procedimental”, característico de los procedimientos sumariales que evitan ser procedimientos rigurosos en perjuicio de la defensa del administrado.-----

Es de advertir que el Decreto impugnado no hace más que expresar la voluntad de la Ley 1626/00, el que por su carácter de “norma reglamentaria” debe indefectiblemente mantener sus disposiciones dentro de los márgenes que la ley previene. Así las cosas, y en el entendimiento que la impugnación del Decreto no arrastra la impugnación de la Ley que reglamenta (cuya vigencia valida el efecto normativo de esta última) se tornaría inoficioso el pronunciamiento de esta Sala sobre la cuestión planteada.-----

Por tanto, en virtud a lo manifestado, corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

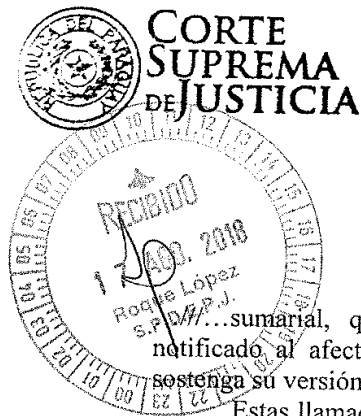
A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El abogado Jorge Luis Berni en nombre y representación de los señores DELIA ALICE RIVEROS DE ORTIZ, RITA RAQUEL RODRIGUEZ MEDINA Y MARIO GUSTAVO LEIVA ENRIQUE, promueve una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 3, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 28, 29, 30, 32, 33, 34 Y 36 DEL DECRETO N° 360/2013 “*POR EL CUAL SE REGULA EL PROCEDIMIENTO SUMARIAL ADMINISTRATIVO PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN EL CAPÍTULO IX DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA LEY N° 1626/00 DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SE DEROGA EL DECRETO N° 17781/2002*”. Se agravan los accionantes del procedimiento sumarial que denominan “nuevo”, dispuesto por el Decreto 360/13, alegando que el mismo es distinto al establecido en el artículo 85 de la Ley N° 1626/2000 “*De la Función Pública*” y por supuesta vulneración de los artículos 3, 15, 16, 17 y 137, 247, 268 de la Constitución Nacional.-----

Entre otras cuestiones expresa el accionante: “*El artículo 15 del Decreto N° 360/13, contradice las prescripciones del Código Procesal Civil en relación a la representación... además, reduce el plazo para contestar la demanda de seis días a tres días, elimina la posibilidad de ofrecer y llevar adelante probanzas, impide la audiencia de conciliación...*”. El artículo 85 de la Ley N° 1626/00 dispone que “*Para el sumario administrativo se aplicará supletoriamente el trámite previsto en el Código Procesal Civil para el juicio de menor cuantía*”. La norma es clara al establecer la supletoriedad del Código Procesal Civil que implica recurrir a las normas del citado cuerpo legal cuando no exista una regulación específica para una situación procesal determinada o exista alguna cuestión no prevista o insuficientemente reglada en la norma especial administrativa de naturaleza procesal diseñada para tramitar los sumarios administrativos. Por cierto la aplicación supletoria explícitamente establecida normativamente siempre es de carácter excepcional, por tanto en esta situación, no ha lugar por inexistencia de agravios.-----

Dice el accionante: “*el Decreto N° 360/13... convierte el proceso sumarial en un proceso inquisitorial...*”. En este punto es importante señalar que el sumario por naturaleza es un procedimiento de naturaleza inquisitiva, así como la división de la función jurisdiccional con la función requirente es propia del procedimiento acusatorio.-----

Entonces, resulta que el procedimiento del tipo acusatorio es ajeno a la naturaleza misma del derecho administrativo y más aún del derecho administrativo sancionador cuyo canal de aplicación es el derecho procesal administrativo, no obstante la posibilidad de incorporarse algunos elementos del proceso acusatorio al sumario administrativo, en la inteligencia que no existe el acusatorio ni el inquisitivo puro, sino que ambos son ideales teóricos a los cuales se dirige el órgano legislativo en la práctica, conforme a los motivos de la ley y la naturaleza del procedimiento que debe regular, el cual siempre será un medio para la aplicación efectiva del derecho de fondo.-----

Con lo dicho no puede desconocerse que en el derecho administrativo rige entre otros el principio de oficiosidad por el cual la Autoridad Administrativa se encuentra facultada a realizar una primera etapa de investigación previa, dado un motivo suficiente para la instrucción sumarial inicial, desarrollando dicha actividad con el objetivo de reunir todos los elementos de juicio necesarios que puedan sostener el auto de instrucción...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"DELIA ALICE RIOS DE ORTIZ Y OTROS C/
LOS ARTS. 1, 2, 3, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18,
20, 21, 22, 24, 28, 29, 30, 32, 33, 34 Y 36 DEL
DECRETO N° 360/2013". AÑO: 2014 – N° 356.-----

sumarial, que da inicio al procedimiento una vez dictado, obligatoriamente notificado al afectado, para que ejerza su defensa y ofrezca pruebas de descargo que sostenga su versión de los hechos.-----

Estas llamadas "diligencias previas" no tienen el carácter de un acto administrativo final, sino únicamente proporcionar a la autoridad de aplicación algún fundamento suficiente a la apertura de un procedimiento sumarial el cual una vez sustanciado, se procederá a realizar el juicio de méritos de las pruebas de cargo y descargo para la aplicación de la normativa pertinente, siempre con sujeción a los artículos 256, 16 y 17 de la Constitución Nacional principalmente.-----

Se describe en doctrina, que la inconstitucionalidad surge a veces de una aplicación errónea o indebida de la ley. "... cuando controlan la constitucionalidad de las leyes, deben revisar si el punto de vista general receptado en la norma es aceptable desde el punto de vista de la persona que no cuestiona en el caso concreto, a la luz de los principios constitucionales..." (Jurgen Habermas. "Justification and Application", The M.I.T. Press, 1993. Esta doctrina es coincidente con la postura de Sagués (Sagues Nestor Pedro. "Derecho Procesal Constitucional, Recurso Extraordinario, Tomo 2, 3ra. edición actualizada y ampliada, Editorial Astrea) y Gozaini (Osvaldo Alfredo Gozaini. "Principios y elementos del Derecho Procesal Constitucional") entre otros y está incorporada en el artículo 550 del Código Procesal Civil al regular la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes, decretos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos, cuando en forma expresa y literal al utilizar la expresión "...que infrinjan en su aplicación...".-----

Por tanto, no obstante el temor fundado del justiciable ante esta eventualidad de un agravio, antes de la aplicación de la norma, **no existe cuestión constitucional**, ya que la situación no es cierta, concreta e identificable sino hipotética, no pudiendo habilitarse la vía de la Acción de Inconstitucionalidad con efectos preventivos y situaciones genéricas, inciertas y abstractas con el solo interés moral, académico o científico. Todo lo contrario, la procedencia de la acción está referida al caso concreto de la existencia de un agravio cierto, relacionado directamente con principios constitucionales que debe ser sometido al control de constitucionalidad. La función preventiva se da en el ejercicio de la defensa constitucional por la vía de la excepción.-----

Por otro lado, el artículo 106 de la Constitución Nacional dispone que: "... Ningún empleado o funcionario público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de las funciones, son personalmente responsables...".-----

De la lectura de las expresiones de los actores y de la normativa impugnada a la luz de la Constitución Nacional y la Ley N° 1626 que son operativizadas por las primeras, es importante volver a recalcar que no constituye fundamento de mérito para esta acción, las expresiones genéricas que no demuestren la vinculación entre los agravios sufridos por los accionantes, reales, ciertos, concretos y presentes y la contradicción alegada entre las normas supuestamente inconstitucionales y las normas citadas como vulneradas de mayor rango o constitucionales. No existe antinomia. No existe anomia. No se ha fundado suficientemente el mérito de la acción intentada.-----

El artículo 550 del Código Procesal Civil es claro en sus expresiones: "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 las disposiciones de este capítulo". La concordancia ineludible de este artículo es el artículo 12 de la Ley N° 609/95 "Que organiza la Corte Suprema de Justicia", en la cual se dispone la obligatoriedad de justificar la lesión concreta ocasionada por la ley acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria alegada de inconstitucional como fundamento para admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad, más aún para la justificación del mérito de la inaplicabilidad solicitada por los accionantes.

No basta con citar los artículos de la Constitución Nacional afirmando su conculcación. Para plantear una defensa constitucional con fundamento, debe realizarse una tarea de determinación y reconstrucción del sentido y alcance de las normas constitucionales aplicables al caso y solo después de interpretadas las cláusulas correspondientes, se puede señalar la existencia o no de una contradicción entre la Constitución y la ley cuestionada.

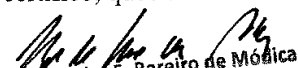
En jurisprudencia anterior la Sala Constitucional ha expresado: "Como se ve, esta Sala ha sostenido ya la importancia de la identificación, dimensionamiento y comprobación de un agravio concreto, real y cierto a efectos de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad, no siendo eficientes las alegaciones, por más ciertas que sean, se sufrirlos así como tampoco las que guarden relación con la defensa de las atribuciones de tal o cual organismo por parte de sus componentes ante el supuesto ataque a sus facultades inmerso en las disposiciones cuya inaplicabilidad pretenden..."

Finalmente por Dictamen N° 698 del 11 de junio del 2014 el Fiscal General del Estado solicita el rechazo de la presente acción de constitucionalidad.

Por tanto con fundamento en las normas, doctrina y jurisprudencia citadas y visto el parecer del Fiscal General del Estado corresponde no hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora BAREIRO DE MÓDICA, por los mismos fundamentos.

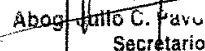
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue.


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Payón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 728 -

Asunción, 14 de agosto de 2018 -

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sala Constitucional

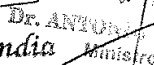
RESUELVE:

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida.

ANOTAR, registrar y notificar.


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Payón Martínez
Secretario

