



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *novecientos treinta y nueve - -*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte* días del mes de *Julio* 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, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "JUAN GUALBERTO RECALDE C/ COPACO SA S/ COBRO DE GUARANIES"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Abogados Víctor Arturo Bobadilla y Roberto C. Nuzzarello, en representación del Sr. Juan Gualberto Recalde.

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: Se presentan en autos los Abogados Víctor Arturo Bobadilla Estigarribia y Roberto C. Nuzzarello, en representación del Sr. Juan Gualberto Recalde promueven acción de inconstitucionalidad contra el Acuerdo y Sentencia Nº 104 de fecha 18 de diciembre de 2009, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Laboral de la Primera Sala, en los autos caratulados "*Juan Gualberto Recalde c/ Copaco S.A. s/ Cobro de Guaranies*".-----

El Tribunal de Alzada por medio Acuerdo y Sentencia Nº 104 de fecha 18 de diciembre de 2009 resuelve:-----

- 1º) *Revocar la sentencia apelada de conformidad y con el alcance expuesto en el Acuerdo que antecede...*

Expone la parte accionante que la resolución recurrida ha violentado las reglas del debido proceso, la igualdad y la defensa de todo ciudadano.-----

Así también manifiestan los recurrentes que la resolución dictada por el Tribunal de Apelación es nulo de nulidad absoluta por apartarse de los preceptos legales, resultando a todas luces arbitraria e ilegítima.-----

Los citados profesionales alegan la conculcación de los siguientes derechos constitucionales:

Artículo 16 - La defensa en juicio de las personas y de sus derechos es inviolable. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales y jueces competentes, independientes e imparciales

Artículo 47 - El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: La igualdad para el acceso a la justicia...

Es dable puntualizar que el objeto de estudio en la presente acción se enmarca en la verificación de la conculcación de las garantías constitucionales vinculadas a la defensa en juicio, los derechos procesales, las garantías de la igualdad y el debido proceso.-----

Conforme se puede verificar en las constancias de autos, no se advierte ninguna distinción, restricción o desequilibrio tendiente a la alteración de las posibilidades para el libre ejercicio de los derechos por parte de los litigantes.-----

Tenemos que la parte accionante ha tenido intervención en todos los actos que hacen al proceso conforme a las prescripciones legales. Tampoco se advierte merma del

Gonzalo Esna Nicolini
Secretario

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

derecho a la defensa en los trámites realizados en segunda instancia, por lo que no existe violación al derecho a la defensa ni conculcación de derechos procesales.-----

En cuanto a la arbitrariedad denunciada, cabe señalar que - como se ha dicho en fallos anteriores-, se trata de una causal de acceso a la vía extraordinaria, que no tiene por objeto abrir una tercera instancia para discutir decisiones que estimen equivocadas o plantear meras discrepancias entre lo decidido por el juzgador y lo sostenido por las partes, sino que la misma lleva a subsanar casos excepcionales en los que las deficiencias de razonamiento, la ausencia de motivación adecuada o los defectos en las formas esenciales impida considerar al fallo como sentencia fundada en la Ley.-----

Con relación a los argumentos que hacen referencia a la conculcación de los Art. 16 y 47 de la Constitución Nacional, se observa a la luz de los presentes artículos que el fallo emitido por el A_Quem ha sido sostenido por fundamentaciones resultantes del análisis de las constancias de autos, entendiendo sobre las cuestiones sometidas a su consideración, acorde a su leal saber y entender, y, bajo la observancia de las reglas la sana crítica.-----

El hecho de que los hoy recurrentes no concuerden con el criterio del Tribunal de Alzada no constituye causa suficiente para pretender impugnar dicho fallo.-----

Así, de las constancias de autos, y de la lectura de la resolución recurrida, surge a criterio de esta Magistratura que el mismo ha sido debidamente fundamentado conforme a las normas de procedimientos preestablecidos, en congruencia con los preceptos legales a que se hace mención, por lo que surge de la mera lectura del escrito de acción de inconstitucionalidad presentada que la parte accionante pretende una declaración por parte de esta Corte en carácter de tercera instancia, lo que claramente define el sentido de esta fundamentación.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que la presente acción debe ser rechazada con el alcance de lo dispuesto por el Art. 192 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: En primer lugar, debo lamentar el lapso transcurrido desde la promoción de esta acción de inconstitucionalidad, estos autos llegaron a mi gabinete recién en fecha 12 de setiembre de 2014, demora que no corresponde haga suya esta Magistratura.-----

En estos autos se solicita la declaración de inconstitucionalidad del A. y S. N° 104 del 18 de diciembre de 2009, dictado por el Tribunal de Apelación del Trabajo, Primera Sala, de Asunción.-----

Considero que la resolución objeto de esta acción no resulta inconstitucional, ni arbitraria.-----

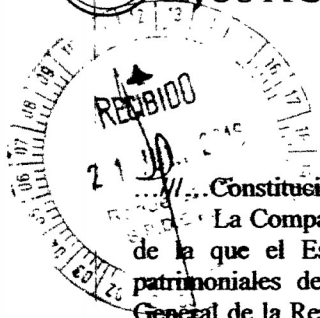
La Constitución Nacional establece que representar y defender, judicial o extrajudicialmente, los intereses patrimoniales de la República es un deber y una atribución del Procurador General de la República.-----

Las normas constitucionales son todas de orden público y las competencias otorgadas por la Constitución Nacional no pueden delegarse, salvo que la misma Constitución Nacional así lo permita.-----

La norma es imperativa en cuanto a la prohibición de hacer lo contrario a lo que se prescribe o a dejar de hacer aquello que se ordena.-----

En el Art. 246, de la Constitución Nacional, el deber y atribución de representar y defender, judicial o extrajudicialmente, los intereses patrimoniales de la República, es otorgado al Procurador General de la República, no se establece como facultad discrecional del mismo, sino como deber y atribución.-----

La competencia que el Art. 246 de la Constitución Nacional otorga al Procurador General de la República no puede alterarse, declinarse, ni acrecerse por acuerdo de partes o por resolución judicial. El respeto a la vigencia de las normas constitucionales así lo exige, por lo que podemos afirmar que la resolución accionada no resulta violatoria de la ...///...



Constitución Nacional.-----
La Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. (COPACO S.A.) es una empresa de la que el Estado Paraguayo es socia, en consecuencia, existen en ella intereses patrimoniales de la República que deben ser representados y defendidos por el Procurador General de la República, conforme a la norma que lo dispone, el Inc. 1° del Art. 246 de la Constitución Nacional.-----

Por lo manifestado precedentemente considero que la acción de inconstitucionalidad debe ser rechazada. Costas a la actora y perdidosa. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Comparto lo expresado por el Colega Fretes, respecto a que la presente acción debe ser rechazada, pues en el caso de autos estamos ante una cuestión de interpretación y aunque el accionante no comparte el criterio adoptado en el fallo impugnado, esta Corte no constituye una tercera instancia para revisar dicha decisión. Por lo demás, en el principal se han respetado las garantías del debido proceso y la conclusión del fallo está fundada. Adhiero pues, al voto del Dr. Fretes, por los mismos fundamentos.-----

No obstante la conclusión arriba apuntada, considero oportuno manifestar mi posición respecto al tema implicado en esta acción, como sigue:-----

En primer término, debe señalarse que el nudo de la cuestión a ser resuelta en esta acción de inconstitucionalidad se centra en el criterio asumido por el Tribunal del Trabajo, Primera Sala de esta capital en la resolución impugnada, por la que revoca una sentencia de primera instancia, sin estudiar el fondo de la cuestión, debido a la supuesta deficiente e incompleta integración de la litis, pues -según el citado Tribunal- por mandato del art. 246 de la Constitución, el Procurador General de la República era parte obligada en el juicio en cuestión, al ser la parte demandada, COPACO S.A., una empresa sujeta a privatización y cuyo accionista mayoritario y titular del capital es el Estado paraguayo. En consecuencia, según el criterio del Tribunal *ad quem*, allí donde existan bienes patrimoniales del Estado, la defensa de los mismos está encomendada al Procurador, quien en esos casos debe ser parte principal en el juicio, lo que en este caso no ocurrió, por lo que el Tribunal entendió que ello era motivo suficiente para revocar la sentencia del juzgado inferior. Criterio que no comparto, por los fundamentos que siguen:-----

Se impone, pues, iniciar el análisis del caso a la luz de lo dispuesto por el artículo 246 de la Constitución, que en su punto (1) asigna al Procurador General de la República el deber de: "*representar y defender, judicial o extrajudicialmente, los intereses patrimoniales de la República*". En esta disposición constitucional se basan quienes sostienen la intervención obligatoria del Procurador -de manera concentrada y absoluta- en causas judiciales en las que se encuentra envuelto algún interés patrimonial del Estado.-----

A mi juicio, la señalada disposición constitucional, por su naturaleza abstracta y genérica, es imposible aplicarla por sí sola, lo que impone la necesidad de desentrañar sus preceptos para adaptarlos a la realidad, mediante una ley reglamentaria, de la que lamentablemente hasta hoy día carece esa institución, lo que no solo dificulta la operatividad de la competencia del Procurador General de la República, sino que además expone la legalidad de su actuación, dado que es principio conocido en el ámbito administrativo que toda actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas.-----


GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

La Administración debe ajustarse a las instrucciones, si existen, de los centros soberanos. La Administración, si bien está dotada de ciertas facultades discrecionales siempre está jurídicamente ordenada¹.

Ante esa falta de reglamentación orgánica de la institución, la Procuraduría funciona en base a interpretaciones de la norma 246, que originan las más variadas posiciones, que de hecho conspiran contra la seguridad jurídica. En este mismo juicio hay ejemplo de ello. Pero hasta tanto exista la necesaria reglamentación del art. 246, el único recurso de su operatividad es la interpretación.

En esa línea, según los criterios dispares existentes en cuanto a la interpretación del art. 246, se reconocen dos lecturas a la norma:

Primera Lectura: Para unos, la Procuraduría de la República se convertiría en el centro unificador de todas las funciones atinentes a la defensa en juicio del interés patrimonial del Estado, monopolizando dicha gestión al grado que su intervención se impondría en todos los juicios que envolviese algún interés patrimonial del Estado, sin interesar que sean partes los entes autárquicos. (Tesis del fallo impugnado).

Dicha posición, en la organización del Estado moderno, resultaría sumamente estrecha y embarazosa, a más de conducir a un centralismo burocrático, contrario a todo régimen político administrativo moderno. Admitir esta tesis significaría que la Procuraduría de la República debería intervenir necesariamente en todos los juicios, sea cual fuere la competencia territorial, material y de grado, incluso sería parte necesaria las acciones de inconstitucionalidad, pues para esta tesis el factor determinante de la necesaria intervención de la Procuraduría es solamente -sea del grado que fuere- "*el interés patrimonial del Estado*". Por mi parte, considero inadmisibles esta posición, por irracional y de realización impracticable en la realidad esta forma de entender el art. 246 de la Constitución, que podría hasta hacer colapsar el servicio de justicia.

Segunda lectura: Para otros (me incluyo), el Procurador General de la República sería parte esencial y obligatoria en las causas en que se encuentren comprometidos intereses del Estado y éste fuese demandante o demandado, a menos que la representación de ese interés esté confiada a otro funcionario, o el patrimonio comprometido corresponda a la gestión y administración de un ente autárquico, dotado éste, por su propia naturaleza de persona jurídica (art. 91 inc. d), de capacidad para estar en juicio en defensa de sus intereses. Esta es mi posición. Para entender esta tesis y apoyar su validez, siguen las siguientes reflexiones:

En el Estado moderno, la ampliación de sus funciones y la complejidad de la actuación de la Administración pública se resuelve con la potenciación de la descentralización, incluso al grado de la institución de entes autárquicos, encontrándose en ello la solución de los problemas generados como consecuencia de la función que el Estado moderno ha tenido que asumir ante la extensión y complejidad que las necesidades económico sociales plantean. Ante esta acuciante necesidad se ha estimado conveniente desplazar ciertos poderes de decisión para que los ejerzan algunos órganos y con cierta libertad de actuación administrativa, situados fuera de la estructura jerárquica de la Administración central².

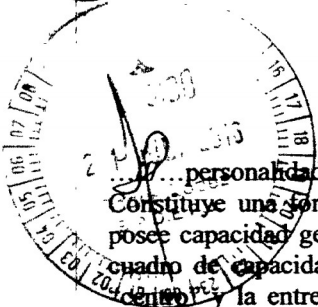
De esta forma se encontró como solución jurídica al problema, la atribución de personalidad a las instituciones estatales que la necesitan y que de este modo se escinden técnicamente de la persona jurídica Estado (...) La misma descentralización de la personalidad conduce a la autarquía³.

La autarquía administrativa constituye una forma de descentralización administrativa, que consiste en un servicio público descentralizado, dotado de...///...

¹ Emilio Fernandez V. Diccionario de D. Público, pág. 35.

² Emilio Fernández V. Diccionario de D. Público Administrativo-Constitucional-Fiscal, pág. 101

³ Villagra Maffiodo, Salvador; Principios de D. Administrativo, pág. 137.



... personalidad jurídica, especializado a la consecución de un fin determinado. Constituye una forma de capacidad en el derecho público, pues en tanto que el Estado posee capacidad genérica, la autarquía tiene una capacidad específica. Del rico y variado cuadro de capacidades del Estado, destaca una determinada forma que extrae de sí, del ente y la entrega al ente autárquico. La administración autárquica es administración indirecta del Estado, porque la realiza no la administración, sino una persona jurídica pública creada por él (...). La entidad autárquica no está subordinada jerárquicamente a ningún otro órgano administrativo (...). El Estado no interviene o no tiene injerencia en el ente sino por razones de control o tutela, que se reserva (...). Gestiona ante todo sus propios intereses⁴.

Acudí a estos conceptos de descentralización, especialmente en el grado de autarquía, porque de ellos se deduce (sin esfuerzo) la autosuficiencia y capacidad de los entes autárquicos para estar en juicio por sí mismos para defender sus intereses patrimoniales (que en esencia son intereses del Estado), lo que comprueba la impropiedad de la intervención obligatoria y necesaria del Procurador en las causas en las que sean demandantes o demandados los entes autárquicos. Un pensamiento opuesto refiría con la razón de ser de estas entidades, expresamente consagradas por el art.91, inc. d) del Código Civil.

En otro orden de ideas, debe recordarse que la legitimación procesal y el derecho de representación en juicio son exclusivos. De ahí que el ente autárquico, en virtud de su calidad de persona jurídica, sería el titular exclusivo de la legitimación procesal en asuntos de su incumbencia, que excluye toda otra representación que no asuma la entidad. Esto implica la impertinencia de la representación necesaria del Procurador en los juicios en los cuales es demandado o demandante un ente autárquico.

Por todo lo expuesto, lo cierto y lo concreto es que no está establecida expresamente en norma alguna, ni es dable inferir de la formulación abstracta del art. 246 de la Constitución, la intervención obligatoria de la Procuraduría de la República en todos y en toda clase de juicios que afecten el interés patrimonial del Estado. Claramente la Procuraduría no tiene legitimación como parte necesaria en juicios en que estén involucrados los entes autárquicos, que por su propia naturaleza de persona jurídica tiene absoluta capacidad para estar en juicio y defender sus intereses.

En conclusión, en ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico positivo está expresamente establecida la intervención obligatoria de la Procuraduría de la República, en toda clase de juicios que afecten al interés patrimonial del Estado. **Es mi voto.**

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

[Signature]
GLADYS E. BARRERO DE MODICA
Ministra

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:
[Signature]
Gonzalo Sosa Nicoli
Secretario

⁴ Diccionario citado, pág. 61/62

SENTENCIA NÚMERO: 938-

Asunción, 15 de junio de 2016.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sala Constitucional

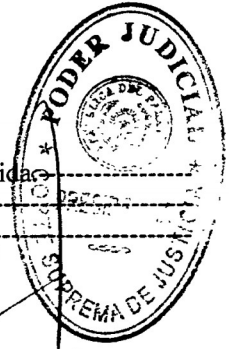
RESUELVE:

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida
IMPONER las costas a la parte perdidosa.
ANOTAR, registrar y notificar.

Glady's E. Bertrán de Alcázar
GLADYS E. BERTRÁN DE ALCÁZAR
Ministra

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

Dr. Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro



Ante mí:

Gonzalo Sosa Nicolli
Gonzalo Sosa Nicolli
Secretario