

§ 3. EL DERECHO INTERNACIONAL FRENTE AL DERECHO CONSTITUCIONAL PARAGUAYO. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

a) La relación entre derecho internacional y constitución

Ha sido una constante en las distintas constituciones del Paraguay mantener la supremacía del orden constitucional sobre las normas jurídicas aplicables en el territorio de la República.

El art. 4° de la carta magna de 1940 disponía que la “Constitución”, conjuntamente con las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados internacionales, eran “la ley suprema de la nación”¹⁴⁶. Bien es cierto que tal disposición no estable-

¹⁴⁶ En Argentina la disposición análoga se halla en el art. 31 de la constitución. Si bien es cierto que parte de la doctrina argentina, como se verá en el capítulo respectivo, sostiene que esta enumeración no traduce un

cía, claramente, la prevalencia de la ley mayor, salvo que se entendiera que ello venía dado por el orden de enumeración (constitución, leyes y tratados). Sin embargo, aquella primacía podía ser solventada, al menos en parte, con el complemento del art. 6º que sancionaba con la nulidad toda norma y acto (interno) que infringiera el tenor y los principios contenidos en la constitución. Adicionalmente, también puede recordarse en tal sentido el art. 91 de aquella constitución, en cuanto prescribía que “[t]oda sentencia judicial debe estar fundada en *esta Constitución* y en la ley”¹⁴⁷.

Ello resultó más evidente en el texto constitucional de 1967. Su art. 8º declaraba que “[e]sta Constitución es la *ley suprema* de la Nación”, agregando luego que los tratados y acuerdos internacionales y las leyes del congreso formaban parte del derecho interno, aunque, “en el orden de prelación enunciado”¹⁴⁸. El art. 11, por su parte, establecía que los “principios, garantías, derechos y obligaciones” resultantes de la Constitución no podrían verse afectados en su esencia por las leyes dictadas para la reglamentación de su ejercicio; en todo caso cualquier ley, decreto, reglamento “u otro acto de autoridad que se oponga a lo que ella dispone, es nulo y de ningún valor”. En forma concordante, la Corte Suprema de Justicia era competente, según el art. 200, para resolver la “inconstitucionalidad” y la “inaplicabilidad” tanto de las leyes como de las demás “disposiciones contrarias a esta Constitución”. Finalmente, el numeral 204 del citado estatuto fundamental prescribía que toda decisión judicial debería estar “fundada en esta Constitución”, además de la ley; por lo cual, el apartamiento de lo estipulado en la Carta, hubiera hecho a la sentencia impugnable por arbitrariedad.

El texto constitucional vigente no ha modificado esta situación, al contrario, ha reafirmado la primacía absoluta de la ley mayor a partir de varias disposiciones, como quedó demostrado al tratarse el tema del control de constitucionalidad en el derecho paraguayo, en especial en la parte dedicada a la fiscalización de los acuerdos internacionales¹⁴⁹.

Siguiendo el modelo de su predecesora, el texto de 1992 declaró expresamente en su art. 137 que “[I]a ley suprema de la República es la *Constitución*”, fijando también un orden de prelación del derecho positivo nacional que ubica, a continuación de la Carta, los tratados y convenios internacionales, las leyes del

orden de prelación entre estas tres categorías normativas, sino que fija la supremacía del derecho federal (constitución, leyes y tratados) por sobre el orden jurídico provincial, ello no sería trasladable al derecho paraguayo desde que el sistema de gobierno adoptado en este último Estado es “unitario” (ver en la actual constitución arts. 1º y 156).

¹⁴⁷ El resaltado fue agregado.

¹⁴⁸ Énfasis que se agrega.

¹⁴⁹ Ver *ut supra* punto §2.c.i) y ii), que se da aquí por reproducido en lo pertinente.

parlamento y las demás disposiciones inferiores, en este orden de sucesión; cualquier norma o acto de autoridad, en los términos del citado art. 137, carecerá de validez si llegare a estar en contradicción con lo prescripto en la constitución. La graduación jerárquica contenida en el art. 137 viene a su vez confirmada explícitamente por el art. 141 constitucional¹⁵⁰.

La posición prevalente de la constitución, así como también el orden de prelación mencionado, se asegura, en cuanto a su instrumentación y observancia, mediante el mecanismo —analizado *ut supra*— del control de constitucionalidad¹⁵¹.

Este resumen normativo demuestra que la ley fundamental ocupa la grada jerárquica suprema, al menos en el marco del derecho interno, oponible frente a todas y cada una de las normas susceptibles de aplicación en el Paraguay. La primacía constitucional, tal como ha sido diseñado el sistema jurídico, no sólo se impone a las disposiciones normativas del derecho interno sino también, llegado el caso, frente a cualquier norma o acto de derecho internacional, en el supuesto en que se presente inconciliable con lo establecido en la ley primera. Por ello la doctrina paraguaya ha sostenido que en tales supuestos (contradicción entre un tratado internacional y la ley fundamental) prevalece la constitución¹⁵².

La constitución determina así su aplicación con rango no equiparable a ninguna otra disposición jurídica, nacional o internacional¹⁵³.

En la hipótesis de una contradicción normativa con la constitución, la diferencia entre un supuesto que involucre una regla proveniente del derecho paraguayo y otro que incluya una norma de origen internacional, radica en los alcances de la decisión judicial. En el primero de los casos, el pleno de la Corte Suprema de Justicia, o la sala Constitucional si se adoptara la posición más amplia, podrán otorgar efectos generales a la declaración de inconstitucionalidad y anular de esta

¹⁵⁰ En el mismo sentido, art. 9° COJ.

¹⁵¹ Arts. 132, 247, 259, inc. 5° y 260, inc. 1°, constitución.

¹⁵² En esta orientación, bajo la vigencia de la constitución de 1967, ver SILVA ALONSO, Ramón, op. cit., pág. 112 (sobre la base del art. 8°).

¹⁵³ Cf. también ARBUET VIGNALI, Heber, “Las relaciones entre el sistema jurídico del Mercosur y los sistemas internos de los Estados Miembros”, en Libro de Ponencias de Jornadas Uruguayo-Santafesinas, ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1997, pág. 282; Documento “Incorporación de las normas emanadas de los órganos del Mercosur al derecho paraguayo”, presentado por la Delegación de Paraguay en el marco de la XIIª Reunión Extraordinaria del GMC (Montevideo, 26 y 27 de agosto de 1996; Acta 1/96 Ext. “reservada”, pág. 3); FERNÁNDEZ ESTIGARRIBIA, José F., op. cit., pág. 19; RAMÍREZ CANDIA, Manuel D., op. cit., pág. 62; RIMOLDI DE LADMANN, Eve, op. cit., pág. 1462; RUOTI DE DORIA, Nora L., op. cit., pág. 31; RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto, “Mercosur. Integración y derechos”, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, pág. 504. Ver asimismo “El orden jurídico supranacional en la Constitución de 1992”, del libro de Ubaldo CENTURIÓN MORÍNIGO “El Orden Jurídico Supranacional”, 3ª edición actualizada, 1996, publicado —desde internet— en Revista Jurídica de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” N° 6, 1997, Asunción, pág. 124.

forma la disposición impugnada. Por el contrario, en el segundo extremo la decisión (inconstitucionalidad) de la Corte Suprema no podrá establecer –en puridad de términos– la nulidad o invalidez del tratado en cuestión, el cual continuará en vigor en la esfera internacional, pudiendo adicionalmente poner en causa la responsabilidad internacional del Estado paraguayo; la sentencia no superará los límites de la jurisdicción nacional, no obstante, el alto tribunal tendrá la alternativa para declararlo inaplicable sólo con relación al litigio en el cual se ha planteado la inconstitucionalidad (*inter partes*) o expandir las consecuencias de su resolución, ordenando la inaplicabilidad del tratado en todas las controversias en las que sea invocado (*erga omnes*).

Siendo la censura de inconstitucionalidad un remedio de excepción, requerirá ser utilizado como la última alternativa posible, y siempre que el conflicto con la carta magna sea, además de evidente, imposible de ser salvado a través de la interpretación constitucional. El principio será siempre la validez de la norma impugnada.

b) La relación entre derecho internacional y normas de rango legislativo e inferiores

Paraguay ha sido el primero de los Estados partes del Mercosur en asegurar a nivel constitucional el principio de la primacía de los tratados y convenios internacionales sobre las leyes y normas inferiores.

Aún bajo la antigua Carta de 1940, Cárdenas sostuvo en su momento que el art. 4º parecía dotar a los tratados internacionales de “una situación jerárquica superior a la de las simples leyes nacionales”¹⁵⁴.

Fue sin dudas la ley fundamental de 1967 la que garantizó explícitamente, en su art. 8º, la estatura superior de las normas internacionales sobre las leyes anteriores y posteriores, estableciendo un orden de jerarquía escalonado que favorecería a los tratados y acuerdos externos por sobre todas las reglas del ordenamiento jurídico interno con la única salvedad de la propia constitución.

El COJ de 1981 –hoy vigente– reglamentó a través de su art. 9º aquella regla constitucional, disponiendo que “[l]os Jueces y Tribunales aplicarán la Constitución, los *Tratados Internacionales*, los Códigos y otras leyes, los decretos, ordenanzas municipales y reglamentos, en el *orden* de prelación enunciado”¹⁵⁵.

¹⁵⁴ CÁRDENAS, Emilio J., “En torno a la constitucionalidad de un eventual mercado común Latinoamericano”, en “Mesa Redonda sobre la Integración de América Latina y la Cuestión Constitucional” (AA.VV.), Universidad Nacional de Bogotá, 6 a 8 de febrero de 1967, publicado bajo el mismo título por el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Washington, 1968, pág. 208.

¹⁵⁵ Cursiva agregada.

Durante la vigencia de la constitución de 1967, Silva Alonso sostenía que además de la prevalencia del tratado sobre la ley en las hipótesis de contradicción normativa, la norma interna era a su vez impugnabile a través de un recurso de inconstitucionalidad¹⁵⁶.

La constitución que rige actualmente (1992) reitera en dos disposiciones el estatuto supralegislativo de que disfrutaban los tratados internacionales en el marco del derecho nacional¹⁵⁷. En primer lugar, el art. 137 privilegia en rango, con el alcance mencionado, a “los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados”; mientras que el art. 141 hace lo propio respecto de los “tratados internacionales validamente celebrados, aprobados por Ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados”.

Como se visualiza, uno de los requisitos exigidos, condicionante de la jerarquía superior a las leyes constitucionalmente asignada a los tratados y acuerdos, es que los mismos hayan sido aprobados por el poder legislativo mediante la correspondiente ley y, a continuación, sean ratificados y depositado o canjeado el instrumento respectivo. La finalidad perseguida por el constituyente es garantizar la intervención que corresponda al parlamento. Ello, seguramente, ha sido una respuesta a la tendencia, cada vez más acentuada, de la celebración de acuerdos en forma simplificada por parte del poder ejecutivo; actos en cuyo proceso de elaboración y puesta en vigencia no participa el congreso. El constituyente ha querido, con la introducción de esta precisión, que el poder ejecutivo no pueda sancionar normas que tendrían eventualmente carácter superior a las leyes sin que previamente cuente con el aval del propio legislador. En síntesis, la prevalencia asignada por la ley fundamental a los tratados requiere como requisito imprescindible que el congreso haya tenido la participación que jurídicamente le corresponde. Este sistema viene a solidificar la observancia del principio de la división de poderes entre ambos órganos, ejecutivo y legislativo.

Ahora bien, lo dicho necesita de una precisión adicional para nada menor. En efecto, la aprobación congresional exigida por la ley mayor no se identifica con un acto legislativo propiamente dicho para todos y cada uno de los acuerdos internacionales que el poder ejecutivo celebre, a los fines de disfrutar de una jerarquía superior a la ley. Existen supuestos en los que la aprobación del congreso podrá trascender los límites del tratado que el presidente ha puesto a su consideración; ello ocurre cuando dicho tratado prevé la posibilidad de que, en el marco del sistema jurídico que el mismo instituye, puedan sancionarse acuerdos de ejecución de sus disposiciones que entrarán en vigor a partir de la suscripción o desde otro

¹⁵⁶ SILVA ALONSO, Ramón, op. cit., págs. 113 y 114.

¹⁵⁷ RAMÍREZ CANDIA, Manuel D., op. cit., pág. 62; RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto, “Mercosur. Integración...”, cit., pág. 504.

momento, pero prescindiendo de su paso por cada uno de los parlamentos de las Partes. De esta manera el consentimiento dado por el legislador al tratado marco conlleva, al mismo tiempo, la autorización para los actos de ejecución que se encuentren amparados por aquél. En otras palabras, en la hipótesis comentada, el aval legislativo se otorga no sólo respecto del tratado en cuestión sino también de los acuerdos que de él puedan derivarse, siempre que así esté dispuesto en el tratado aprobado legislativamente. En estos supuestos, los acuerdos derivados o los actos de ejecución también podrán beneficiarse de una jerarquía superior a las leyes, anteriores y posteriores, del mismo modo que el tratado consentido por el parlamento del cual se desprenden. El límite estará dado, en todos los casos, por el acuerdo marco; sólo los actos que pueden ampararse dentro de su régimen podrán reivindicar la estatura normativa asegurada por la constitución a los tratados clásicos, no así aquellos que no puedan interpretarse como cobijados por dicho tratado madre, puesto que en tal caso no podrán encontrar justificación en la ley aprobatoria de este último, estando ausente así el requisito constitucional de la participación legislativa.

En el marco del derecho interno la primacía de los tratados proviene, no de su propia naturaleza, sino de un reconocimiento proclamado en el texto primario. En otros términos, la regla de la primacía constituye un principio de raigambre constitucional. Ello provoca que en los supuestos de conflictos entre un tratado internacional y una norma interna infraconstitucional (leyes y disposiciones inferiores), se ponga en entredicho un principio garantido por la constitución, habilitándose de tal modo el planteamiento del control de constitucionalidad de la segunda. En tales hipótesis, el afectado –invocando el tratado– tendrá a su disposición los distintos causes para excitar el examen de compatibilidad de la disposición interna, contraria al acuerdo internacional, con el principio de primacía enraizado en la constitución (arts. 137 y 141); dicho contralor también será susceptible de ser ejecutado en relación a las resoluciones adoptadas por los jueces y tribunales¹⁵⁸.

Lo dicho no significa que la única forma de asegurar la aplicación prevalente de un tratado o acuerdo internacional, en el seno del derecho paraguayo, sea mediante el trámite de la fiscalización de constitucionalidad. Cualquier juez o tribunal inferior, atento a lo dispuesto en los arts. 247 y 256, párr. 2º, de la Carta, será competente por propia autoridad para asegurar la vigencia jerárquicamente superior de las normas internacionales frente a las disposiciones internas infraconstitucionales, sean anteriores o posteriores; en tal caso, estas últimas, no

¹⁵⁸ El control de constitucionalidad de la norma interna o de la resolución judicial ante la CSJ, por infringir el principio de la primacía de los tratados internacionales, podrá ejercitarse mediante impugnación directa (acción), excepción, por consulta de los jueces o tribunales y, finalmente, de oficio.

obstante continuar en vigor, devienen inaplicables en el caso concreto en beneficio de las primeras.

El rango de privilegio de que disfrutaban los tratados internacionales ha sido confirmado por la *jurisprudencia* del máximo tribunal nacional.

Así por ejemplo, en el **Acuerdo y Sentencia N° 59/2001** (“Muñoz/ERIDAY-UTE”)¹⁵⁹, la Corte Suprema reconoció –ante la alegación de la accionante tendiente a descalificar la resolución atacada por la presunta violación de normas internacionales– que la aplicación del capítulo X (de la Estabilidad en el Trabajo) del Código del Trabajo a la relación laboral objeto del *sub examine*, dispuesta por las dos instancias anteriores, se justificaba –sólo– en atención a que el Protocolo de Trabajo y Seguridad Social de la Entidad Binacional Yacyretá¹⁶⁰ no regulaba la cuestión y, al mismo tiempo, remitía en cuanto a la terminación del contrato de trabajo a la legislación del lugar de su celebración¹⁶¹, en este caso el derecho paraguayo; adicionalmente, la CSJ convalidó también la argumentación del tribunal de apelación, acerca de la irrelevancia de la omisión contenida en aquel acuerdo internacional en orden a lo prescripto en el art. 94 de la constitución paraguaya que garantiza al trabajador su “derecho a la estabilidad... dentro de los límites que la Ley establece”¹⁶². La Corte finalmente rechazó la acción de inconstitucionalidad por improcedente.

En el **Acuerdo y Sentencia N° 126/2002** (“Moreno”) el impugnante hizo valer ante la Corte que la decisión censurada debía ser anulada por inconstitucional, por haber infringido el orden de jerarquía establecido en el art. 137 de la constitución, en particular al no atenerse a lo previsto en el art. 1° del Tratado de Montevideo de 1940 (sobre Derecho Penal)¹⁶³, en cuanto declara que los delitos – con prescindencia de la nacionalidad del agente, de la víctima o del damnificado– “se juzgan por los tribunales y se penan por las leyes del Estado en cuyo territorio

¹⁵⁹ El asunto llegó a conocimiento del tribunal en virtud de la AI intentada por ERIDAY-UTE (Empresas Reunidas Impregilo Dumez y Asociados para Yacyretá-Unión Transitoria de Empresas) contra las S.D.s N° 96, de 13 de octubre de 1998, y 121, de 9 de noviembre de 1998, dictadas por el Juez de Primera Instancia en lo Laboral (3° turno), y contra el Acuerdo y Sentencia N° 82, de 31 de mayo del 2000, firmado por el TAp Ci. y Com. (sala 3°).

¹⁶⁰ Protocolo de Trabajo y Seguridad Social de la Entidad Binacional Yacyretá, suscripto entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República del Paraguay, en Asunción, el 27 de julio de 1976; aprobado en Paraguay por ley N° 606/1976, de 19 de noviembre; en vigor: 22 de abril de 1977.

¹⁶¹ Art. V, inc. “d”, del Protocolo de Trabajo y Seguridad Social de Yacyretá.

¹⁶² CSJ, Acuerdo y Sentencia N° 59/2001, sala Constitucional, “acción de inconstitucionalidad en el juicio: Víctor Muñoz c/Empresas Reunidas Impregilo Dumez y Asociados (ERIDAY-UTE) s/cobro de guaraníes en diversos conceptos”, N° 605/2000, 20.03.01 (Ministro Preopinante, Fernández Gadea; párrs. 4° y 5° del voto del ministro preopinante al que adhiere la sala).

¹⁶³ Tratado de Montevideo de Derecho Penal Internacional, de 19 de marzo de 1940. El tratado fue ratificado por Paraguay y entró en vigor para el país.

se perpetran”¹⁶⁴. Al tiempo de desestimar la AI, la Corte Suprema de Justicia consideró, entre otros fundamentos, que «[l]os magistrados no se han apartado de las disposiciones del Tratado de Montevideo ni desconocido el lugar que ocupan los tratados internacionales en nuestro ordenamiento jurídico»¹⁶⁵.

En igual sentido puede verse el **Acuerdo y Sentencia N° 1.116/2002** (“P. M. por B. L. M. y M. C. B. P., s/tenencia”), antes reseñado¹⁶⁶.

¹⁶⁴ El accionante había planteado la inconstitucionalidad del A.I. N° 8.707, de 6 de diciembre de 2000, emitido por el Juzgado Penal N° 2 de Liquidación y Sentencia de Encarnación, y del A.I. N° 26, de 15 de febrero de 2001, del Tribunal de Apelación (sala 1ª) de aquella circunscripción. Ambas decisiones habían desestimado a su turno la excepción de falta de jurisdicción opuesta por el recurrente (encausado), razonando que el delito que se ventilaba en el *sub judice* (hurto), si bien había tenido inicio en extraña jurisdicción paraguaya, su consumación, que exige además del apoderamiento del bien su desplazamiento y libre disponibilidad, había ocurrido –en particular lo segundo– en Carmen de Paraná, es decir en territorio nacional; de allí la correlativa competencia de los jueces de Paraguay.

¹⁶⁵ CSJ, Acuerdo y Sentencia N° 126/2002, sala Constitucional, “acción de inconstitucionalidad en el juicio: Querrela criminal c/Isidro Moreno s/supuesto delito de robo en Carmen del Paraná”, N° 316/2001, 19.03.02 (Ministro Preopinante, Sapena Brugada; §3º, párr. 2º, del voto del ministro preopinante al que adhiere la sala; ver también §§2º y 3º, párr. 3º).

¹⁶⁶ CSJ, Acuerdo y Sentencia N° 1.116/2002, sala Constitucional, cit. (puntos 6 y 7 del voto del ministro preopinante al que adhiere la sala).