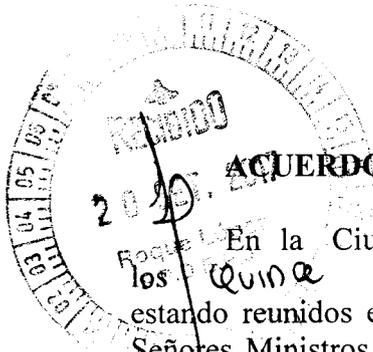




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LIDIA DOMINGA IRALA DE GODOY C/ ART. 1 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1909". AÑO: 2016 - N° 1159.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: mil setenta y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los quin días del mes de Setiembre del año dos mil diecisiete, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LIDIA DOMINGA IRALA DE GODOY C/ ART. 1 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1909"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Lidia Dominga Irala de Godoy, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado.-----

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

CUESTION:

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

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: La Sra. **LIDIA DOMINGA IRALA DE GODOY** promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3989/2010 que modifica los Arts. 16 inciso f) y 143 de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública" y el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa de 1909, alegando la violación de disposiciones constitucionales.-----

De la documentación acompañada, surge que la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en virtud de la Resolución N° 2903 del 19 de noviembre de 2008, le ha acordado jubilación ordinaria en el carácter de docente del magisterio nacional.-----

Expresa entre otras cosas que promueve la presente acción de inconstitucionalidad en calidad de ex funcionaria pública, acogida a la jubilación ordinaria de conformidad a la Resolución DGJP N° 2903/2008 y que las normas atacadas son inconstitucionales habida cuenta de que vulneran varios artículos de la Ley Suprema como ser: Art. 46 (de la igualdad de las personas), Art. 47 (de las garantías de la igualdad), Art. 86 (del derecho al trabajo), Art. 92 (de la retribución del trabajo), Art. 102 (de los derechos laborales de los funcionarios y de los empleados públicos), Art. 103 (del régimen de jubilaciones), Art. 109 (de la propiedad privada), Art. 137 (de la supremacía de la Constitución). Manifiesta que las normas impugnadas por esta vía cercenan las posibilidades de incorporarse nuevamente a la función pública por el solo hecho de contar con la jubilación ordinaria y que tal situación resulta por demás injusta puesto que el único requisito que la ley estipula es la idoneidad.-----

En primer lugar, cabe señalar que la recurrente promueve la presente demanda de manera preventiva, ya que tanto de la documentación acompañada como de sus propias manifestaciones no surge que se haya incorporado nuevamente a la función pública. De la lectura de los argumentos esgrimidos surge un análisis bastante crítico de las disposiciones que cuestiona. En efecto, en un seguimiento de las alegaciones con la lectura del texto atacado se vislumbran situaciones que podrían resultar objetables o injustas, sin entrar por ello a pronunciarnos sobre la constitucionalidad o no de las mismas.-----

En otro orden de ideas, de las disposiciones que rigen y guardan relación con la acción autónoma de inconstitucionalidad, esto es, de la Constitución Nacional en su artículo 132, del Código de Procedimientos Civiles en su artículo 550 y siguientes; y su

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

complementación en la Ley N° 609/95 “Que organiza la Corte Suprema de Justicia” artículos 11 y 12, emergen los requisitos para la viabilidad de este tipo de acciones los cuales pueden ser resumidos en los siguientes: a) la individualización del acto normativo de autoridad, aquél de carácter general o particular, señalado como contrario a disposiciones constitucionales; b) la especificación del precepto de rango constitucional que se entienda como vulnerado y c) en lo que hace a la fundamentación de la acción, la demostración suficiente y eficiente de agravios que irán a constituirse en el eje central de la justificación de la inaplicabilidad.-----

En el caso en cuestión es precisamente éste el requisito no observado por la accionante, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el control de constitucionalidad de las leyes, ello debido a la notable trascendencia que deviene, en caso de ser positivo, del resultado de la acción. Siendo la consecuencia una sentencia que eventualmente haga lugar a un planteamiento constitucional, el efecto inmediato de tal pronunciamiento es la no ejecución de una orden emanada nada más y nada menos que de uno de los poderes del Estado, esto es, una desobediencia autorizada judicialmente a desconocer sobre una persona o personas una disposición que ha recorrido todos los canales legales para su vigencia al tiempo de ser dictada en virtud de la soberanía de un Estado.-----

En prosecución del estudio y analizando las pretensiones de la accionante canalizadas por la presente acción es dable concluir que las mismas no reúnen los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de las disposiciones que ataca, siendo que aquella se centra más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional sin demostrar fehacientemente que se ha incorporado nuevamente a la Administración Pública viéndose afectada por las disposiciones atacadas. En este sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse, en el caso particular ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción.-----

En doctrina, Néstor Pedro Sagües en “Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario”, pág. 488 *mutatis mutandi* expone que: “*Sabido es, dentro de la economía del recurso extraordinario, que no se lo destina para resolver consultas, ni para discutir “cuestiones abstractas”, sino para impugnar decisiones que produzcan agravios atendibles. En resumen, la inexistencia de agravios cancela la competencia de la Corte Suprema, a los fines del recurso extraordinario*” y agrega “*No cualquier agravio o perjuicio, conviene advertirlo, es reparable por medio del recurso extraordinario. El “agravio atendible” por esta vía excluye la consideración de cierto perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso*”. Ya a nivel nacional cabe aquí traer a colación lo expresado por el Dr. Casco Pagano en su obra Código Procesal Civil Comentado y Concordado cuando en referencia a la declaración en abstracto y el interés legítimo en este tipo de acciones nos dice: “*...debe existir un interés en obtener la declaración por parte del afectado, de modo a tutelar efectivamente un derecho violado. Siendo así, no se concibe la declaración en abstracto de la inconstitucionalidad, vale decir, en el sólo beneficio de la ley, sin un concreto y legítimo interés en su declaración*”.-----

La Corte Suprema de Justicia no se ha mostrado renuente a la adopción del pensamiento jurídico en cuestión, habiéndose pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido señalado, así “*La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos*” y agrega “*el titular del derecho lesionado debe demostrar de manera fehaciente su legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, y su interés debe surgir de manera clara y constituye un requisito habilitante necesario la demostración del gravamen o perjuicio que afecta a ese interés, pues de otro modo no existiría una relación directa que amerite el estudio de la cuestión introductoria con la acción*” (Ac ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“LIDIA DOMINGA IRALA DE GODOY C/ ART. 1 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1909”. AÑO: 2016 – N° 1159.**



En esta misma idea se ha pronunciado aún más específicamente al manifestar que *“La impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma, debe plantearse haciendo análisis y aportando argumentaciones consistentes en relación con la afectación o lesión directa, concreta o visible derivada de la aplicación de la misma, ya que por medio de esta vía legal y de efecto concreto se intenta depurar el ordenamiento jurídico, logrando la ecuanimidad y el equilibrio en el impacto de aplicación de las normas a la sociedad”* (Ac. y Sent. 836) 22/09/2005.

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 sobre posibilidades, por más ciertas que sean, de sufrirlos. Así, como he mantenido en fallos anteriores y sostengo, los agravios forzosamente debieron emerger trasluciendo a la luz de las garantías o preceptos que se denuncian como violentados, este requisito *sine qua non* ha sido obviado y en este sentido y luego de la lectura de los términos de la acción entiendo que la solicitante no ha enhebrado adecuadamente una fehaciente exhibición de aquellos incurriendo sus argumentaciones en lo que señala Sagües en la obra citada como *“perjuicios inciertos, es decir, los que acrecen de entidad real actual”*. En consecuencia, el criterio sostenido en reiteradas ocasiones por esta Sala, ante una circunstancia como la señalada siempre ha sido que la pretensión contenida en la demanda resulta apuntada a un pronunciamiento en abstracto de la inconstitucionalidad, o, en el mejor de los casos planteada en el solo beneficio de la ley, extremo cuya resolución le está vedado a esta Sala decidiendo así la suerte de las acciones presentadas con tal contexto.

En base a lo precedentemente expuesto, a las disposiciones legales citadas y concordantes y visto el parecer del Ministerio Público, considero que no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **LIDIA DOMINGA IRALA DE GODOY**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 1 de la Ley N° 3989/10 “QUE MODIFICA EL INCISO F) DEL ARTÍCULO 16 Y EL ARTÍCULO 143 DE LA LEY N° 1.626/2000, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”**; y contra el **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909 “DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO”**. Para el efecto acompaña la instrumental que acredita su calidad de JUBILADA del MAGISTERIO NACIONAL.

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 47, 86, 92, 102, 103, 109, 137 de la Constitución, y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que: *“(...) La legislación atacada violenta el derecho al trabajo (...)”*.

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación el texto de las disposiciones impugnadas:

El **Artículo 1 de la Ley N° 3989/10** dice: *“Modificanse los Artículos 16 inciso f) y 143 de la Ley N° 1.626/2000 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”, cuyos textos quedan redactados en los siguientes términos: “Artículo 16: “Están inhabilitados para ingresar a la función pública, así como para contratar con el Estado... f) los jubilados con jubilación completa o total de la Administración Pública, salvo la excepción prevista en el Artículo 143 de la presente Ley”. Artículo 143: “Los funcionarios que se hayan acogido al*

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

DR. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

régimen jubilatorio no podrán ser reincorporados a la Administración Pública, salvo por vía de la contratación para casos excepcionales, fundados en la declaración de emergencia o en la falta de recursos humanos con el grado de especialización del contratado. La docencia y la investigación científica quedan excluidas de esta limitación". (Negrita y subrayado son míos).-----

El **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909** dice: "Los jubilados que vuelvan a ocupar un empleo o cargo público rentado, fuese nacional o municipal sin excepción, deberán optar entre la jubilación o la remuneración del cargo o empleo que acepten, ingresando a los fondos de jubilaciones y pensiones, el importe de la distribución que dejen de percibir".-----

Es oportuno resaltar que la accionante si bien ha presentado la instrumental que acredita su calidad de "jubilada" del Magisterio Nacional, omitió arrimar a autos la documentación que certifique en forma fehaciente su nuevo acceso a la Función Pública; cuestión que invalida su legitimación activa para impugnar las disposiciones precedentemente transcriptas. Si bien la misma es jubilada, ello no le autoriza a tal impugnación, pues al no estar ocupando actualmente un empleo o cargo público, dichas normas no le son aplicables.-----

Ante esta situación no nos queda otra que pensar que la recurrente, al momento de promover la acción de inconstitucionalidad tenía solo la expectativa, y no así el derecho adquirido, a que se le aplicaran las normas impugnadas. Al respecto es preciso aclarar que se adquiere un derecho cuando se cumplen las condiciones consagradas en la Ley para acceder a él, de lo contrario se trata de meras expectativas. "Las meras expectativas no constituyen en propiedad derechos, sino razonables previsiones, fundadas en normas vigentes, relativas a la adquisición de derechos" (Ossorio, M. y otros "Enciclopedia Jurídica Omeba" Driskill: Buenos Aires (1990), T VIII, p. 284). "No pasan de ser una esperanza o posibilidad de convertirse en derechos adquiridos e ingresar en el patrimonio de una persona cuando se reúnan los presupuestos legales correspondientes, las que mientras tanto no son sino una simple eventualidad" (Cifuentes, S. "Elementos de Derecho Civil. Parte General" Editorial Astrea: Buenos Aires (4ª ed-: 1999), p. 30).-----

Así las cosas, entendemos que la recurrente se encuentra ante una mera expectativa de volver a acceder a la función pública, pues solo aspira a la titularidad de tal derecho en vía de cumplir con las condiciones legalmente exigidas para acceder a la función pública. Por lo tanto, la recurrente al no ser titular del derecho que invoca y no estar afectada por la aplicación de las normas que impugna, no podría ser considerada por parte de esta Sala como sujeto legitimado para provocar el control de constitucionalidad, en estricto cumplimiento a lo previsto en el Artículo 550 del Código Procesal Civil que dice: "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".-----

Además, es de recordar que en materia de acción de inconstitucionalidad, la cuestión de forma es un requisito elemental a los efectos de la admisión de la acción intentada, es decir, se deben cumplir con las mismas formalidades de presentación exigidas en cualquiera de las instancias ordinarias. En el caso en cuestión no se ha cumplido con un requisito formal, cual es la de acreditar la calidad invocada y a partir de allí permitir a esta instancia determinar la legitimidad frente a las normas impugnadas.-----

Esta acción por lo tanto carece de sentido lógico formal, pues como lo señaláramos no se cuenta con los documentos que demuestren de manera confiable la calidad de la accionante ya que el único documento que la habilitaría como legítima acreedora de tales derechos no se encuentra agregado al expediente, resultando ésta, una presentación incompleta y sin posibilidad de resolverse sobre el fondo de la cuestión por falta de legitimación formal, sin perjuicio de poder realizar una nueva presentación ante la ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LIDIA DOMINGA IRALA DE GODOY C/ ART. 1 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1909". AÑO: 2016 - N° 1159.



... misma instancia una vez subsanados los errores de forma que contiene la misma.----
Es preciso señalar que no cualquier agravio es atendible por la vía constitucional, y quedan fuera de los agravios atendibles aquellos hipotéticos o eventuales. 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, **siendo insuficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean.** Bien lo dice el Artículo 11 de la Ley N° 609/95 "Que Organiza la Corte Suprema de Justicia" que la Sala Constitucional es competente para "conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto."

En atención a lo manifestado, opino que por mandato legal esta Sala no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad "en abstracto", es decir, fuera de un "caso concreto" en el que aquellas deban aplicarse, razón por la cual no amerita el análisis de las normas impugnadas y en consecuencia corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.

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

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

Miryam Peña Candia
Ante mí: **MINISTRA C.S.J.**

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MODICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1071

Asunción, 15 de Setiembre de 2.017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida.

ANOTAR, registrar y notificar.

Miryam Peña Candia
Ante mí: **MINISTRA C.S.J.**

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MODICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

