

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PEDRO GONZALEZ RAMIREZ C/ LOS ARTS. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 15, 16, 17, 27, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 46, 49 INC. K), 64 AL 72 INC. J), 74, 90 Y 96 INCS. C), F), M), N) Y O) DE LA LEY N° 1626/00, C/ LOS ARTS. 7 Y 9 DEL DECRETO N° 360/13, C/ LOS ARTS. 53, 54 Y 55 DE LA LEY N° 5142/14 Y C/ LOS ARTS. 103, 105 INCS. C) Y D), 106, 107, 109, 111, 113, 114 Y 115 DEL DECRETO N° 1100/14" (GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE AMAMBAY). AÑO: 2014 - N° 940.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Mil ciento sesenta y cinco*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte y uno* días del mes de *setiembre* del año dos mil diecisiete, estando 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: "PEDRO GONZALEZ RAMIREZ C/ LOS ARTS. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 15, 16, 17, 27, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 46, 49 INC. K), 64 AL 72 INC. J), 74, 90 Y 96 INCS. C), F), M), N) Y O) DE LA LEY N° 1626/00, C/ LOS ARTS. 7 Y 9 DEL DECRETO N° 360/13, C/ LOS ARTS. 53, 54 Y 55 DE LA LEY N° 5142/14 Y C/ LOS ARTS. 103, 105 INCS. C) Y D), 106, 107, 109, 111, 113, 114 Y 115 DEL DECRETO N° 1100/14" (GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE AMAMBAY)", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Gobernador del XIII Departamento de Amambay de la República del Paraguay, Pedro González Ramírez, en nombre y representación institucional del Gobierno Departamental.--

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?-----

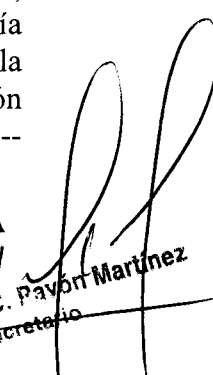
A la cuestión planteada el Doctor FRETES dijo: El Sr. PEDRO GONZÁLEZ RAMÍREZ, GOBERNADOR DEL XIII° DEPARTAMENTO DE AMAMBAY, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 1°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 12°, 13°, 15°, 16°, 17°, 27°, 29°, 30°, 33°, 34°, 35°, 36°, 46°, 49° inc. k), 64° al 72°, 68° inc. j), 74°, 90° y 96° incs. c), f), m), n) y o) de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública"; Arts. 7° y 9° y concordantes del Decreto N° 360//13 "Por el cual se regula el Procedimiento Sumarial Administrativo"; el Decreto N° 1212/14 "Que aprueba la implementación del portal único del Empleo Público "Paraguay concursa" y la puesta de funcionamiento del SICCA"; Los Arts. 53°, 54° y 55° de la Ley N° 5142/2014 y contra los Arts. 103°, 105° incs. c) y d), 106°, 107°, 109°, 111°, 113°, 114° y 115° del decreto N° 1100/2014 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5142 del 06 de enero de 2014 "Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio Fiscal 2014".-----

Sostiene el accionante que la Ley de la Función Pública vulnera los Arts. 156°, 161° y concordantes de la Constitución Nacional y se pretende subordinar el régimen del personal departamental en cuanto a procedimientos, sobre incorporación, estabilidad, promoción, régimen disciplinario y terminación de funciones a una institución (Secretaría de la Función Pública) dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, violándose claramente la autonomía de las Gobernaciones garantizadas por el Art. 156° y 163° de la Constitución Nacional.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

En este estado del estudio de la acción promovida, resulta oportuno traer a colación el marco normativo constitucional vinculado a los Gobiernos Departamentales, así el Artículo 163° preceptúa: “*Es de competencia del gobierno departamental:-----*

1) coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos;

2) preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo, y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación;

3) coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación;

4) disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental, y

5) Las demás competencias que fijen esta Constitución y la ley”.-----

Por otra parte, el artículo 156° de la Constitución Nacional dispone que: “*A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”.--*

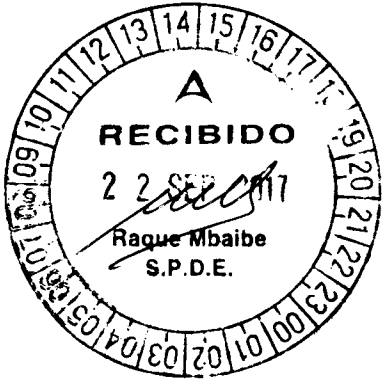
En efecto, al realizar un exhaustivo examen de la cuestión planteada, a fin de arribar a una justa decisión, necesariamente se debe proceder a un estudio comparativo de la objetada Ley 1626/2000, para comprobar si la misma se adecua o no a la disposición establecida en el Art. 156° de la Constitución Nacional y demás concordantes de la Sección I y II, que legisla sobre la Autonomía, Política, Administrativa, y Normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de recursos de las Gobernaciones.-----

Atendiendo a la disposición constitucional señalada, se observa que la misma ha otorgado a las gobernaciones, al igual que a los municipios, una amplia competencia para el ejercicio del gobierno local donde le corresponde desempeñar sus funciones, estas facultades otorgadas por la Carta Magna implican una amplia y diversa actividad para satisfacer las necesidades de su respectiva comunidad; **política**, para posibilitar el cumplimiento del bien común de los habitantes del departamento; **administrativa**, para dirigir y disponer de sus recursos económicos y recursos humanos para articular para articular y materializar el cumplimiento de sus fines; **normativa**; para dictar sus propias normas de funcionamiento y de relacionamiento con su comunidad y demás personas o entes relacionados de alguna manera al municipio, sin olvidar que el o los Gobiernos departamentales forman parte del Estado; **autarquía**, en la recaudación e inversión de sus recursos, el derecho exclusivo y excluyente en la percepción de sus recursos y la inversión de los mismos para beneficio integral de la comunidad.-----

En cuanto al punto cabe mencionar que esta Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido que “*...Su autonomía Administrativa, por una parte, en relación con sus recursos humanos, le permite seleccionar, nombrar, designar y ubicar al funcionario en su respectiva y específica función para el eficaz cumplimiento de su labor, sin esa facultad resultaría difícil, por no decir imposible el cumplimiento de sus fines materiales, de todo lo señalado, surge que existe grave colisión con el Art. 156° y 163 de la C.N. precisamente en la parte del Art. 1° de la Ley N° 1626/2000 que textualmente expresa: “...Esta Ley tiene por objeto regular la situación jurídica de los funcionarios y empleados públicos, el personal de confianza, el contratado y el auxiliar, que presten servicios en la Administración Central, en los entes descentralizados, los gobiernos departamentales y municipalidades, la defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y los demás organismos y entidades del Estado. Las Leyes especiales vigentes y las que se dicten para regular las relaciones laborales entre el personal de la Administración Central con los respectivos organismos y entidades del Estado se ajustaran a las disposiciones de esta Ley aunque deban contemplar situaciones especiales. Entiéndase por administración central los organismos que componen el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el Poder Judicial, sus reparticio...///....*



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PEDRO GONZALEZ RAMIREZ C/ LOS ARTS. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 15, 16, 17, 27, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 46, 49 INC. K), 64 AL 72 INC. J), 74, 90 Y 96 INCS. C), F), M), N) Y O) DE LA LEY N° 1626/00, C/ LOS ARTS. 7 Y 9 DEL DECRETO N° 360/13, C/ LOS ARTS. 53, 54 Y 55 DE LA LEY N° 5142/14 Y C/ LOS ARTS. 103, 105 INCS. C) Y D), 106, 107, 109, 111, 113, 114 Y 115 DEL DECRETO N° 1100/14" (GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE AMAMBAY). AÑO: 2014 - N° 940.

...//...nes y dependencias, además de lo señalado, se debe tener en cuenta el Art. 137° de la C.N. al disponer la supremacía de la Carta Magna, expresa "...La Ley suprema de la República es la Constitución, esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado". Atendiendo estrictamente a la señalada disposición de la Carta Magna encontramos que el poder y derecho de autonomía que goza la gobernación de Guairá, deviene de una norma constitucional, específicamente del Art. 156° de la Constitución Nacional, resultando que al ser la Ley impugnada de inferior categoría, en nada puede afectar el derecho de autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, que goza el accionante. Máxime cuando su propia Ley Orgánica, que es una Ley especial, dentro de la hermenéutica jurídica tiene prevalencia sobre la Ley de la Función Pública que es general, determina: "El Gobierno Departamental es persona jurídica de derecho público y goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las Leyes" (Ac. y Sent. N° 540, 01/07/2014).

Se evidencia así que las Gobernaciones cuentan con amplias facultades para seleccionar los medios que han de utilizarse para cumplir los fines que fueran trazados y propuestos. Por ende, parte de tales "medios" necesariamente debe estar constituida por la fuerza laboral.

Puntualizando, es dable inferir que las Gobernaciones son personas jurídicas de Derecho Público, que conforme al Art. 156° C.N. y al Art. 1° de la Ley 426/94 (Orgánica del Gobierno Departamental) gozan tanto de autonomía como de autarquía. Al ser autónoma, tiene capacidad legislativa propia en las materias de su competencia. Siendo así y considerando que las Gobernaciones pueden dictar sus propias ordenanzas (Art. 24° de la Ley 426/94) y Resoluciones (Art. 26° de la Ley 426/94), sumado a que la selección del personal corresponde al Gobernador (Art. 17° Inc. v) de la Ley 426/94), resulta inconstitucional la norma que pretende socavar estas prerrogativas con estándares de selección genéricos y no ajustados a la política local de gestión.

En otro orden de cosas, desconocer la autonomía del Gobierno Departamental implica la contradicción y negación al principio de Descentralización preceptuado en el Art. 1° de la Constitución Nacional.

De lo señalado precedentemente, surge que existe una colisión del Art. 1° de la Ley N° 1626/2000 con el Art. 156° de la Constitución Nacional que establece la autonomía política, administrativa, normativa y la autarquía de las Gobernaciones, y, al advertirse la situación señalada en este párrafo, la disposición cuestionada resulta Inconstitucional e inaplicable por las razones mencionadas.

Respecto a la impugnación de los Arts. 53°, 54° y 55° de la Ley N° 5142/2014 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014". La citada Ley y su Decreto Reglamentario ya no se encuentran vigentes al haber sido plena e innegablemente ejecutado en su totalidad, por lo que el agravio sustentado por el accionante carece del requisito de actualidad exigido para este tipo de acciones.

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

DR. ANTONIO FRETES
JUEFE

GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretaría

Por último, el accionante también ataca de manera general en su escrito de presentación a los Arts. 7° y 9° y concordantes del Decreto N° 360/13 “*Por el cual se regula el Procedimiento Sumarial Administrativo*”; el Decreto N° 1212/14 “*Que aprueba la implementación del portal único del Empleo Público “Paraguay concursa” y la puesta de funcionamiento del SICCA*”; Arts. 103°, 105° incs. c) y d), 106°, 107°, 109°, 111°, 113°, 114° y 115° del decreto N° 1100/2014 “*Por el cual se reglamenta la Ley N° 5142 del 06 de enero de 2014 “Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio Fiscal 2014”*”; pero sin expresar el agravio concreto que le genera la vigencia de las citadas reglamentaciones, solo se limita a transcribir los artículos tildados de inconstitucional, por lo que no corresponde su estudio en estricta aplicación del Art. 552° del C.P.C.-----

Por las consideraciones expuestas precedentemente, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de Inconstitucionalidad instaurada por la Gobernación de Amambay respecto al Art. 1° de la Ley N° 1626/2000 “*De la Función Pública*”, y en consecuencia corresponde declarar su inaplicabilidad, consecuentemente resulta innecesario estudiar las demás normas impugnadas de inconstitucionales en consideración a la decisión arribada a la primera cuestión suscitada, deben correr igual suerte que la del Art. 1° de la Ley impugnada. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Gobernador del XIII Departamento de Amambay de la República del Paraguay, Pedro González Ramírez, en nombre y representación institucional del Gobierno Departamental de conformidad a lo preceptuado en el artículo 17 inciso b) de la Ley N° 426/94, bajo patrocinio del Abg. Silvio Santa Cruz con Mat. de la C.S.J. N° 8.051, promueve acción de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 15, 16, 17, 27, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 46, 49 inciso k), 64 al 72, 68 inciso j), 74, 90 y 96 Incisos c) f), m), n) y o) de la Ley N° 1.626/00 “*DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*”; artículos. 7, 9 y concordantes del Decreto N° 360/13 “*POR EL CUAL SE REGULA EL PROCEDIMIENTO SUMARIAL ADMINISTRATIVO*”; Decreto 1.212/14 “*QUE APRUEBA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PORTAL ÚNICO DEL EMPLEO PÚBLICO “PARAGUAY CONCURSA*”; artículos 53, 54 y 55 de la Ley N° 5.142/14 “*QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014*”; artículos 103, 105 Incs. c) y d); 106, 107, 109, 111, 113, 114 y 115 del Decreto N° 1.100/14 “*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 5.142/14 “QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014”*”.-----

Que, en primer lugar, debo lamentar el lapso transcurrido desde la promoción de esta acción de inconstitucionalidad, más esta Magistratura no puede permitir más demora que la ya generada, debido a que estos autos llegaron a mi Gabinete recién en fecha 28 de abril de 2017 conforme a las constancias obrantes e n los libros internos.-----

El accionante alega la conculcación de los artículos 156, 161, 163 y 164 de la Constitución Nacional. Refiere en lo medular: que la Ley N° 1.626/00 pretende subordinar el régimen del personal del gobierno departamental del Amambay a la Secretaría de la Función Pública, dependiente del Poder Ejecutivo; que la mentada ley refleja la injerencia de la Secretaría de la Función Pública en un programa interno de recursos humanos cuyo diseño y ejecución depende de cada Gobernación debido a la autonomía consagrada en los artículos 156, 161 y concordantes de la Constitución Nacional; que su autonomía administrativa le permite a la Gobernación la selección, nombramiento, designación y ubicación de sus funcionarios, facultad sin la cual le resulta imposible el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales.-----

Analizando el escrito de presentación de esta acción de inconstitucionalidad, se observa que el principal agravio expuesto por la parte accionante consiste en la supuesta violación al principio de “autonomía” que poseen las Gobernaciones en virtud al artículo 156 de la Constitución Nacional, al tener que someterse a la Ley N° 1.626/00 “*DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*”.-----

En primer término, es menester traer a colación lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 426/94 “*QUE ESTABLECE LA CARTA ORGANICA DEL GOBIERNO ...///...*”



**CORTE
SUPREMA
DE JUSTICIA**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PEDRO GONZALEZ RAMIREZ C/ LOS ARTS. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 15, 16, 17, 27, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 46, 49 INC. K), 64 AL 72 INC. J), 74, 90 Y 96 INCS. C), F), M), N) Y O) DE LA LEY N° 1626/00, C/ LOS ARTS. 7 Y 9 DEL DECRETO N° 360/13, C/ LOS ARTS. 53, 54 Y 55 DE LA LEY N° 5142/14 Y C/ LOS ARTS. 103, 105 INCS. C) Y D), 106, 107, 109, 111, 113, 114 Y 115 DEL DECRETO N° 1100/14" (GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE AMAMBAY). AÑO: 2014
- N° 940.-----

...///...*DEPARTAMENTAL*": "Los funcionarios y empleados del Gobierno Departamental son funcionarios públicos para todos los efectos legales" (Las negritas son mías).-----

Así las cosas, en el año 2000 fue promulgada la Ley N° 1.626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" la cual en su artículo 1 determina: "**Esta Ley tiene por objeto regular la situación jurídica de los funcionarios y de los empleados públicos, el personal de confianza, el contratado y el auxiliar, que presten servicios en la Administración Central, en los entes descentralizados, los gobiernos departamentales y las municipalidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la banca pública y los demás organismos y entidades del Estado...**" (Las negritas son mías).-

En consecuencia, y por lo expuesto, opino que la Ley N° 1.626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" viene a complementar lo estipulado en el artículo 9 de la Ley N° 426/94 "QUE ESTABLECE LA CARTA ORGANICA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL", en el sentido de que los funcionarios de las Gobernaciones deben regirse por la ley que regula el régimen laboral de los funcionarios públicos, sin que esto signifique que las mismas carezcan de autonomía para los fines que expresamente les señala la Ley Fundamental y la Carta Orgánica, máxime teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 7 del Código Civil.-----

Con respecto a la impugnación de inconstitucionalidad de los artículos 53, 54 y 55 de la Ley N° 5.142/14 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014; y los artículos 103, 105 Incisos c) y d); 106, 107, 109, 111, 113, 114 y 115 del Decreto N° 1.100/14 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 5.142/14 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014"; a la fecha los mismos no se encuentran vigentes y han sido ejecutados en su totalidad. Por lo tanto, nos encontramos ante un caso en que la alteración de las circunstancias de las causas que motivaron el presente proceso hacen que éste haya perdido toda virtualidad práctica. Esta Sala Constitucional ha sentado postura en senda jurisprudencia, la sentencia debe sujetarse a la situación vigente al momento en que se dicta. Ante la alteración de los supuestos fácticos, cualquier pronunciamiento sería en abstracto, materia vedada a la máxima instancia jurisdiccional de nuestro país.- -----

Por otro lado, el accionante también reputa de inconstitucionales de manera genérica una cantidad de actos normativos en su presentación, empero, sin expresar el agravio concreto que le genera la vigencia de dichas normativas, por lo que no corresponde su estudio en estricta aplicación del artículo 552 del Código Procesal Civil, en concordancia con el artículo 12 de la Ley N° 609/95 "QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA".-----

En consideración a lo previamente expuesto, opino que la Ley N° 1.626/00 no afecta ningún principio consagrado en la Constitución Nacional en lo que respecta a la autonomía de las Gobernaciones, por lo que corresponde el rechazo de la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto. -----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, 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
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ante mí:

SENTENCIA NUMERO: 1165

Asunción, 21 de setiembre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública", con relación a la Gobernación de Amambay.


ANOTAR, registrar y notificar.


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

