

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"IVAN GERARDO SALAS MONGELOS C/ LA LEY Nº 1626/2000 DE LA FUNCION PUBLICA EN SUS ARTICULOS 4 Y 5". AÑO: 2013 - Nº 23.-



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Ciento treinta seis*  
En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *cuatro* días del mes de *Febrero* 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, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "IVAN GERARDO SALAS MONGELOS C/ LA LEY Nº 1626/2000 DE LA FUNCION PUBLICA EN SUS ARTICULOS 4 Y 5"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Oscar Godoy, en nombre y representación del Señor Iván Gerardo Salas Mongelos.-----  
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 profesional abogado Oscar Godoy, en nombre y representación del señor *Ivan Gerardo Salas Mongelos*, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 4 y 5 de la Ley Nº 1626/2000 "DE LA FUNCION PUBLICA"**. Para el efecto arrima las instrumentales que acreditan la calidad de **PERSONAL CONTRATADO** de su representado, agregadas a fojas 6/13 de autos.-----

Del análisis del escrito inicial se desprende que si bien fueron señaladas por el profesional las normas constitucionales quebrantadas, no manifestó concretamente los derechos que le fueron violentados al señor *Ivan Gerardo Salas Mongelos* por la aplicación de cada una de las normas impugnadas, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el Artículo 552 de nuestro Código de forma que dice: "Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimará sin más trámite la acción" (Negritas y subrayado son míos).-----

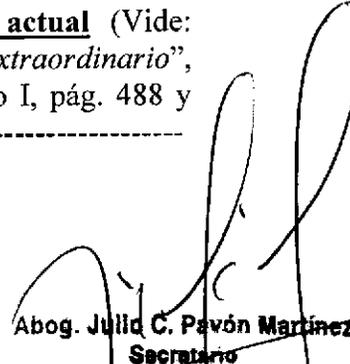
Ante esta circunstancia no queda más que obedecer lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley 609/95 "**QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**": "*No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria*".-----

Es oportuno mencionar que el agravio que sustenta una acción de inconstitucionalidad deber ser: 1) propio: el perjuicio en cuestión debe afectar personalmente a la parte que lo invoca, excluyéndose los agravios ajenos. Solamente el titular del derecho que se pretende vulnerado puede solicitar el ejercicio del control de constitucionalidad; 2) **jurídicamente protegido, concreto, efectivo y actual** (Vide: SAGÜES, Néstor Pedro en "*Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*", 4ta. Edic. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2002, Tomo I, pág. 488 y ss.).-----

  
GLADYS B. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
DR. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Bien lo previene el Artículo 11 de la Ley N° 609/95 al establecer 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.*" (Negritas y subrayado son míos).-----

Es de entender que la falta de interés en manifestar el "agravio concreto" por parte del accionante, impide que esta Sala pueda pronunciarse, pues de ser así el pronunciamiento sería puramente abstracto, originando con ello un "control innecesario" sobre el acto de otro poder del Estado, en razón de que no se estaría tutelando ningún derecho concretamente afectado. En nuestro sistema procedimental la vía de la inconstitucionalidad no está dada en interés de la ley; es trascendental pues que exista por parte del accionante un interés legítimo para que ella proceda.-----

De las constancias de autos surge que el señor **Iván Gerardo Salas Mongelos**, funge de "*personal contratado*" del Instituto de Previsión Social (I.P.S).-----

Al respecto el Artículo 5° de la Ley N° 1626/00 dice: "*Es personal contratado la persona que en virtud de un contrato y por tiempo determinado ejecuta una obra o presta servicio al Estado. Sus relaciones jurídicas se regirán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia. Las cuestiones litigiosas que se susciten entre las partes serán de competencia del fuero civil.*" (Negritas y Subrayado son míos).-----

De la interpretación letrista de la norma transcripta concluimos que el recurrente no tiene la calidad de "*funcionario público*", pues no fue nombrados por la Institución "*para ocupar de manera permanente un cargo incluido o previsto en el Presupuesto General de la Nación*" (Artículo 4° de la Ley N° 1626/00), por lo tanto difícilmente puede encontrarse legitimado para impugnar la Ley N° 1626/00, ya que su relación jurídica con el Estado se encuentra regida por el Código Civil, su contrato y demás normas que regulan la materia. Es decir, la Ley N° 1626/00 no es aplicable para los contratados de las instituciones estatales.-----

Ante el caso que nos ocupa corresponde mencionar que la Acción de Inconstitucionalidad constituye una vía de carácter excepcional, que se encuentra prevista para salvaguardar los principios y derechos consagrados en la Constitución, no así para ventilar cuestiones de fondo y de forma que tienen su ámbito natural de dilucidación en las instancias adecuadas. Este alto Tribunal así lo entendió en el Acuerdo y Sentencia N° 186 del 16 de julio de 1998, dictado por esta Corte, que señala: "*La acción de inconstitucionalidad es una acción autónoma cuya finalidad esencial es la de cuidar la vigencia del orden constitucional que pudiera verse afectado por cualquier norma o decisión. Pero de ninguna manera puede sustituir a los órganos jurisdiccionales ordinarios, toda vez que éstos no configuren decisiones arbitrarias o aberrantes...*"-----

Así pues, concluimos que las argumentaciones vertidas por el profesional carecen de sustento legal a los efectos de la viabilidad de sus pretensiones a través de la acción de inconstitucionalidad, considerando que las normas impugnadas en ningún sentido vulneran preceptos constitucionales. Más bien lo expuesto en autos guarda relación con el contenido del "contrato" suscripto con el Instituto de Previsión Social, que podría ser revisable en otra instancia.-----

Que ante lo manifestado reitero la imposibilidad de pronunciamiento con respecto a la acción promovida, pues 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, por lo que corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Abogado OSCAR GODOY, en nombre y representación del Sr. **IVAN GERARDO SALAS MONGELOS**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 4 y 5 de la Ley N° 1626/00 "De la Función...//...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"IVAN GERARDO SALAS MONGELOS C/ LA  
LEY N° 1626/2000 DE LA FUNCION PUBLICA  
EN SUS ARTICULOS 4 Y 5". AÑO: 2013 - N° 23.-**



.....Publica, alegando la conculcación de disposiciones constitucionales.-----  
Refiere el citado profesional que su mandante es funcionario del Instituto de  
Previsión Social, habiendo sido contratado en virtud de la Resolución N° 2042/2009,  
prestando servicios en la Clínica Boquerón dependiente de la Dirección de Hospitales del  
Área Central, de la Gerencia de Salud de la citada institución y que promueve la presente  
demanda contra la Ley N° 1626 en tanto que los derechos laborales de su representados  
"corren grave peligro y riesgo de ser gravemente cercenados por la aplicación de esta  
ley". Alega como fundamento la violación de los Arts. 14, 46, 47 inciso 2), 102, 131, 132,  
136, 137, 247 y 259 inciso 5) de la Constitución.-----

De la lectura de los argumentos esgrimidos por el profesional interviniente surge un  
análisis bastante crítico de las disposiciones que ataca. En efecto, en un seguimiento de las  
alegaciones con la lectura del texto atacado se vislumbran situaciones que podrían resultar  
objetable o injustas, sin entrar por ello a pronunciarnos sobre la constitucionalidad o no de  
las mismas.-----

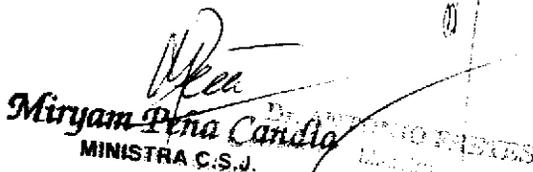
En otro orden de ideas, de las disposiciones que rigen y guardan relación con la  
acción autónoma de inconstitucionalidad, esto es, de la Constitución Nacional en su artículo  
132, del Código de Procedimientos Civiles en su artículo 550 y siguientes; y su  
complementación en la Ley N° 609/95 "Que 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 el  
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 del 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 verse afectado por las disposiciones atacadas,  
es más, en el propio escrito de promoción de la acción aclara que la promueve de manera  
preventiva. 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

  
GLADYS E. SARGENT DE LA ODICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Abog. Julio C. Favón Martínez  
Secretario

*“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. y Sent. 91, 14/03/2005).-----

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 el 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.-----

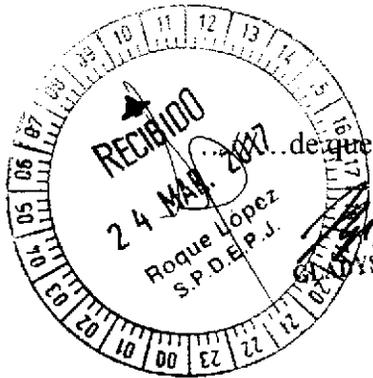
A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.-----

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, ...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"IVAN GERARDO SALAS MONGELOS C/ LA  
LEY N° 1626/2000 DE LA FUNCION PUBLICA  
EN SUS ARTICULOS 4 Y 5". AÑO: 2013 - N° 23.-**



de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

Ante mí:

*[Signature]*  
GLADYS E. BARREIRO de MODICA  
Ministra

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

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 136**

Asunción, 24 de Febrero de 2017.

**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.

SE. diecisiete; 2017. valen

*[Signature]*  
GLADYS E. BARREIRO de MODICA  
Ministra

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario  
*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

