



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ATRS. 1, 7, 35, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 85, 93, 94, 95, 96 INCS A), B), C), D), E), F), G), H), I), J), K, L), M), N), O), 97, 98, 99, 100, 102, 107, 145 Y 146 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2004 - N° 3359.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Trescientos noventa y seis

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de mayo 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 **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **ALICIA BEATRIZ PUCHETA DE CORREA** y **SINDULFO BLANCO**, quienes integran esta Sala por inhabilitación del Doctor **ANTONIO FRETES** y en reemplazo del Doctor **VICTOR MANUEL NUÑEZ RODRÍGUEZ**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ATRS. 1, 7, 35, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 85, 93, 94, 95, 96 INCS A), B), C), D), E), F), G), H), I), J), K, L), M), N), O), 97, 98, 99, 100, 102, 107, 145 Y 146 DE LA LEY N° 1626/2000"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Carlos José Arce, en representación del Instituto de Previsión Social.

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 Abogado Carlos José Arce, en representación del "*Instituto de Previsión Social (I.P.S.)*", según testimonio de Poder General que acompaña, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 1, 7, 35, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 85, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 107, 145 y 146 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCION PÚBLICA" y el Decreto Reglamentario N° 17.781/02".-----

Refiere el citado profesional que la Ley N° 1626/00 vulnera los derechos y poder de administración de su representada, en cuanto a sus facultades de Dirección, Administración, bienes y derecho disciplinario que todo ente público posee, y más aún considerando que el I.P.S. es un ente autónomo y autárquico, que se rige por sus propias leyes de creación, modificación, ampliación y reglamentaciones como lo son la Ley N° 98/92, el Decreto Ley N° 1860 y otras que forman parte del Sistema de Seguridad Social.-----

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 25 de junio de 2014.-----

Así pues, la naturaleza jurídica del Instituto de Previsión Social está definida expresamente en el Art. 4 de la Ley N° 375/56 "Que aprueba el Decreto Ley N° 1860/50" - Carta Orgánica del IPS- en los siguientes términos: "*El Instituto será un ente autárquico con personería jurídica y patrimonio propio, regido por las disposiciones del presente Decreto Ley, las demás leyes pertinentes, los Decretos del Poder Ejecutivo en materia autorizado por ley, y los reglamentos que dicte la propia institución.*"-----

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

ALICIA PUCHETA DE CORREA
Ministra

SINDULFO BLANCO
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Por su parte, la Ley N° 98/92 "QUE ESTABLECE EL REGIMEN UNIFICADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES Y MODIFICA LAS DISPOSICIONES DEL DECRETO-LEY N° 1860/50, APROBADO POR LA LEY N° 375/56 Y LAS LEYES COMPLEMENTARIAS Nos. 537 DEL 20 DE SETIEMBRE DE 1958, 430 DE FECHA 28 DE DICIEMBRE DE 1973 Y 1286 DE FECHA 4 DE DICIEMBRE DE 1987" establece en su Art. 6 que la Dirección y Administración del Instituto, estará a cargo de un Consejo de Administración, supervisado por el Estado, el que estará integrado por el Presidente del Instituto y los miembros designados por el Poder Ejecutivo, de conformidad con lo previsto en el Artículo 7° de ésta Ley. -----

Y en el Art. 13 se mencionan como facultades del Consejo de Administración las siguientes: -----

d) Aprobar anualmente el Anteproyecto de Presupuesto corriente y de capital de la Institución, y elevar a donde corresponda, conforme con lo establecido por la Ley Orgánica del Presupuesto de la Nación.-----

f) Nombrar y trasladar a los empleados superiores del Instituto, y previa instrucción de un sumario administrativo, poner término a sus servicios, en caso de comprobarse deficiencias o irregularidades que justifiquen tal medida.-----

Las resoluciones sobre nombramientos y traslados sólo podrán tomarse a propuesta del Presidente del Instituto;-----

Como podemos observar, la citada disposición legal no solo supedita al Instituto de Previsión Social (I.P.S) la administración de sus recursos financieros, sino también la relativa a sus recursos humanos. Esta facultad también comprende la capacidad de administrar recursos humanos, nombrar a sus funcionarios, en su caso removerlos y demás competencias para aplicar sanciones disciplinarias.-----

Por otro lado, y del análisis de las disposiciones legales impugnadas en esta acción podemos inferir que las mismas versan sobre la facultad de nombrar a funcionarios y sumariarlos y a la competencia de la Secretaría de la Función Pública, lo cual constituye una violación a la autonomía del Instituto de Previsión Social consagrada en su Carta Orgánica. -----

Así pues, desde el momento en que el Art. 1° de la Ley N° 1626/00 establece que su ámbito de aplicación comprende la situación jurídica de los funcionarios y empleados públicos, que presten servicios por ejemplo en los entes descentralizados, como es el caso del I.P.S., podemos concluir que viola la Constitución Nacional ya que la misma ha consagrado expresamente la autonomía de ciertos entes públicos como son el Poder Judicial, los Gobiernos Departamentales y Municipales, etc.-----

En síntesis, el nombramiento, remoción, aplicación de sanciones disciplinarias, la concesión de permisos y vacaciones, sueldos y demás beneficios que correspondan a los funcionarios del Instituto de Previsión Social (IPS) es de su competencia exclusiva por imperio de su ley especial (Carta Orgánica).-----

En relación con las demás normas impugnadas, no corresponde emitir pronunciamiento al respecto, dado que con la respuesta afirmativa a la primera cuestión suscitada, las demás disposiciones deben correr con la misma suerte.-----

Por las consideraciones expuestas precedentemente, corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Carlos José Arce en representación del Instituto de Previsión Social (I.P.S.) y declarar la inaplicabilidad de los Arts. 1, 7, 35, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 85, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 107, 145 y 146 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" y el Decreto N° 17.781/02 en relación al accionante de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Así también, corresponde el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesta por A.I. N° 2439 de fecha 28 de diciembre de 2006.-----

A su turno el Doctor **BLANCO** dijo: Me adhiero parcialmente, al voto de la Ministra preopinante, en el sentido de hacer lugar a la Presente Acción de Incons...///...

vía de la acción, violan la Autonomía, legalmente reconocida a su institución, considerando que ella, no puede desarrollar en el seno de esa institución el procedimiento del sumario administrativo.-----

Pues bien, en cuanto a la Autonomía y Autarquía que menciona tener el Instituto de Previsión Social, ello deviene del texto normativo contenido en el Art. 1 del Decreto- Ley 1860/50, segunda parte el cual establece: "*El Instituto de Previsión Social, organismo autónomo con personería jurídica que creó el Decreto Ley 18.071 del 18 de febrero de 1943, continuará encargado de dirigir y administrar el Seguro Social. Para los efectos de esta Ley se denominará Seguro al Seguro Social, e Instituto al Instituto de Previsión Social...*".-----

El diccionario de la Real Academia Española, define al enunciado: autonomía en los siguientes términos: *f. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. 2. F. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.*-----

Respecto de la cuestión sometida a análisis, el Art. 1 de la Ley 1626/00 "De La Función Pública", establece cuanto sigue: "*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 servicio 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 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 ajustarán a las disposiciones de esta ley aunque deban contemplar situaciones especiales. Entiéndase por administración central los organismos que componen el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, sus reparticiones y dependencias.*".-----

Asumiendo que el Instituto de Previsión Social, es una institución con personería jurídica, característica principal de la Autonomía, que como se dijera se encuentra consagrada en del Decreto- Ley 1860/50, resulta inconsistente, que la institución, a través de su autoridad competente, inicie el sumario administrativo, aplique la sanción que corresponda, pero que en todos los casos no pueda llevar a cabo el procedimiento respectivo.-----

Si bien es cierto que, el juez instructor designado en el marco de las disposiciones legales contenidas en el la Ley 1626/00, es un funcionario independiente del Instituto de Previsión Social, no es menos cierto que, la imparcialidad con que debiera actuar un funcionario respecto de los procedimientos que se desarrollen ante su persona, es un atributo que debe observarse y cumplirse independientemente a la situación que se encuentre el funcionario, como una característica inescindible de la función que desempeña.-----

En este contexto, el Art. 16 y 17 de la Constitución Nacional, hacen referencia a los derechos que una persona, en el marco de un juicio, tienen que ser obligatoriamente observados y respetados. Y es así que, independientemente a la situación del "juicio" donde se desarrollen valoraciones conductuales del individuo, deben ser respetados sus derechos, por parte de las personas que en función de Juzgadores analicen las situaciones de que se traten.-----

El Art. 17 de la constitución Nacional, establece en la parte pertinente, cuanto sigue: "*De los derechos procesales. En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: ...*".-----

El Instituto de Previsión Social, debe tener en todos los casos su propia regulación legal, en atención a su autonomía, tal como se explicara más arriba, siendo la Ley 1626/00, en todo caso, aplicable de manera supletoria, cuando aquella, dentro de su marco normativo, no posea regulación legal que resuelva el problema de que se trate.-----

En este sentido, a este Ministro le llama la atención, la defectuosa redacción del enunciado normativo contenido en el Art, 17 de la Constitución Nacional, en cuanto...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“CONTRA ATRS. 1, 7, 35, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 85, 93, 94, 95, 96 INCS A), B), C), D), E), F), G), H), I), J), K, L), M), N), O), 97, 98, 99, 100, 102, 107, 145 Y 146 DE LA LEY N° 1626/2000”. AÑO: 2004
- N° 3359.-



...proclama “En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena... Esta redacción induce a sostener el criterio generalizado, según el cual, incluido en los sumarios administrativos, el “Juez debe ser un tercero imparcial”, lo que en puridad no es cierto, partiendo de la premisa de quien, ordena la instrucción del sumario es precisamente, dirime la cuestión, en los términos del Art. 42 de la Ley 1626/00, el cual, literalmente dispone: “La destitución del funcionario público será dispuesta por la autoridad que lo designó y deberá estar precedida de fallo condenatorio recaído en el correspondiente sumario administrativo.” Esta situación, resulta en un despropósito lógico insuperable, considerando que en las circunstancias actuales, el sumario administrativo, procedimentalmente referido, no se desarrolla ante la institución cuya autoridad dispone la sanción final.

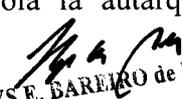
En el contexto de la ley 1626/00, se ha “inventado” un trámite sumarial que al fin y al cabo, culmina siempre en manos de quien lo ordeno (insto) para suscribir la resolución condenatoria o absolutoria.

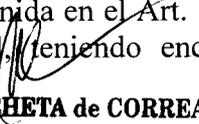
La expresión contenida en el Art. 17 de la C.N. a juicio de este Ministro, está referida a todo proceso del ámbito judicial y no al administrativo, teniendo en cuenta que la función más importante del sumario administrativo es la de recoger rápidamente las primeras evidencias; positivas o negativas, que permitan a la autoridad pertinente tomar la decisión más apropiada y oportuna.

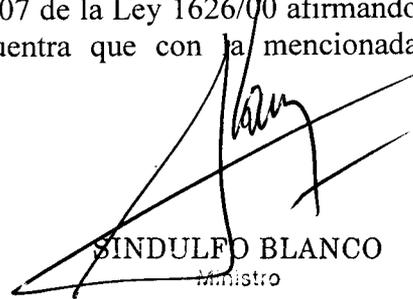
En ese sentido es importante diferenciar, en el contexto de la presente acción de inconstitucionalidad, que el proceso como tal, tiene la característica de contar con dos pretensiones coyunturales presentadas por dos partes antagónicas, y cuya resolución está a cargo de un tercero imparcial e imparcial, imbuido de esa independencia en el ámbito subjetivo, y constituido como tercero a partir de una disposición legal o bien, por acuerdo de las partes (arbitro), a diferencia del procedimiento, en el cual no existe esta característica, teniendo en cuenta que este último (procedimiento) es una sucesión de actos ordenados y consecutivos, relacionados entre sí, que se desarrollan de manera causal y que tienen una consecuencia imprescindible uno de otro, lo que es perfectamente asimilable al desarrollo del procedimiento del sumario administrativo, donde solo intervienen el inferior y el superior, en base a sucesiones de actos administrativos preestablecidos, al solo efecto de corroboración de circunstancias reglamentarias. De ello surge que todo proceso contiene un procedimiento, pero no todo procedimiento constituye un proceso.

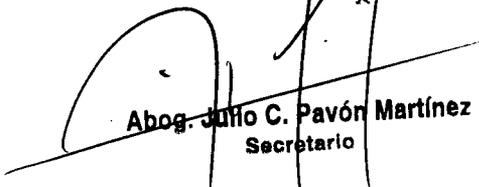
Siendo así, las disposiciones legales contenidas en la Ley 1626/00 atacadas de inconstitucionales por el Instituto de Previsión Social, evidentemente violan su autonomía al impedir de hecho y de derecho, que esta institución lleve adelante los sumarios administrativos que en la realidad practica son instados por ella, y resueltos finalmente por la misma, por lo que coincido con el criterio de hacer lugar, a la acción de inconstitucionalidad, planteada por el Instituto de Previsión Social, respecto de los artículos 1, 7, 35, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 85 93, 94, 95, 96 Incs. a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), o). 97, 98, 99, 100, 102, 145 y 146 de la Ley 1626/00.

Por otro lado, y siguiendo con el estudio por separado de las pretensiones articuladas por el accionante; Instituto de Previsión Social, tenemos que el mismo considera inconstitucional, la disposición legal contenida en el Art. 107 de la Ley 1626/00 afirmando que esta viola la autarquía institucional, teniendo en cuenta que con la mencionada


GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra


ALICIA PUCHETA de CORREA
Ministra


SINDULFO BLANCO
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

disposición cuestionada se dispone un desvío de los recursos financieros de la Seguridad social a cargo del IPS, a otros fines, situación ésta que necesariamente se estaría imponiendo al Instituto de Previsión Social a absorber el pasivo de la caja previsional sin recursos financieros, debiendo incluso desviar los fondos aportados por sus asegurados para la cobertura de los nuevos asegurados migrantes de otras cajas, sin recibir la transferencia incluso, y darse, a criterio del accionante, tan solo una transferencia nominal de aportes anteriores, como ser en funcionarios que toda su vida laboral aporó a la Caja Fiscal y que simplemente completo los años requeridos en el IPS, situación ésta que se contrapone a lo dispuesto por el Art. 95 de la Constitución Nacional.-----

Al respecto, se encuentra en plena vigencia, la Ley N° 3856/09 "QUE ESTABLECE LA ACUMULACIÓN DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN PARAGUAYO Y DEROGA EL ARTÍCULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", por la cual se establecen los criterios de "migración" de aportantes de otras cajas, ajenas al del Instituto de Previsión Social, y los que generan otra perspectiva respecto del cuestionamiento del accionante, y lo que en su caso, debieran ser objeto de otra acción, si así conviniera a sus derechos, por lo que la pretensión de declaración de inconstitucionalidad del Art. 107 de la Ley N° 1626, debe ser rechazada.-----

En este punto, es de relevancia aclarar, que si bien es cierto la Corte Suprema de Justicia, en varias oportunidades ha sostenido el criterio expresado en la circunstancia de que planteada la Acción de Inconstitucionalidad, respecto del artículo primero del sistema normativo del que se trate, es en consecuencia declarada la inaplicabilidad del mismo en su conjunto, no es menos cierto que el Art. 107 de la Ley 1626/00 ha sido derogado por la Ley 3856/09 anteriormente referida, y esa circunstancia, permite de manera lógica concluir que el estudio de la acción respecto del articulado referido, resulta inoficioso.-----

Finalmente, la parte accionante, Instituto de Previsión Social, refiere que como consecuencia de la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en la Ley 1626/00, individualizadas anteriormente, también resulta inconstitucional el Decreto N° 17.781/02. Al respecto, en párrafos anteriores, se ha generado el fundamento jurídico que justifica la inconstitucionalidad de los artículos individualizados de la Ley 1626/00, que en términos genéricos violan la autonomía del Instituto de Previsión Social, y que efectivamente guardan relación con el Decreto N° 17.781/02 al regular los procedimientos del sumario administrativo.-----

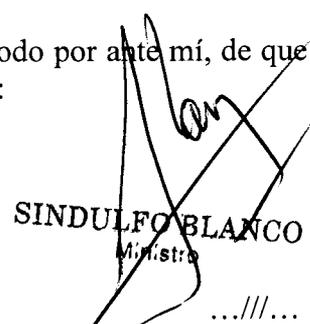
En atención a las consideraciones de hecho y derecho anteriormente esbozadas, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad planteada y consecuentemente declarar la inaplicabilidad de los Artículos 1, 7, 35, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 85, 93, 94, 95, 96 Incs. a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), o). 97, 98, 99, 100, 102, 145 y 146 de la Ley 1626/00, así como del decreto N° 17.781/02, en relación al accionante INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PUCHETA DE CORREA** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **BAREIRO DE MÓDICA**, 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:


GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

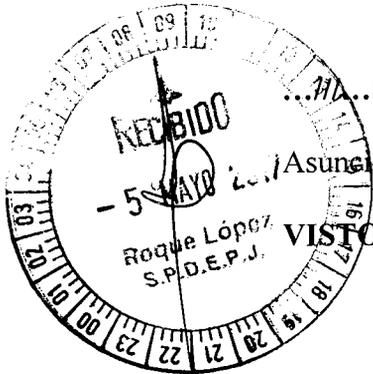

ALICIA PUCHETA DE CORREA
Ministra


SINDULFO BLANCO
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ATRS. 1, 7, 35, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 85, 93, 94, 95, 96 INCS A), B), C), D), E), F), G), H), I), J), K, L), M), N), O), 97, 98, 99, 100, 102, 107, 145 Y 146 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2004
- N° 3359.-----



...SENTENCIA NUMERO: 396

Asunción, 2 de mayo de 2017-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts. 1, 7, 35, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 85, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 107, 145 y 146 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" y del Decreto N° 17.781/02, con relación al accionante.-----

ORDENAR el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesta por A.I. N° 2439 de fecha 28 de diciembre de 2006.-----

ANOTAR, registrar y notificar.
S.E.: diecisiete, 2017, y a E.
Abog. Julio C. Pavón Martínez
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

ALICIA PUCHETA de CORREA
Ministra

SINDULFO BLANCO
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

