

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONSEJO DE LA MAGISTRATURA C/ ARTS. 1, 7, 8, 15, 17, 27, 33, 35, 36, 47, 59, 74 Y 96 INCISOS N) Y O) DE LA LEY N°1626/00 Y C/ LOS ARTS. 34 INC. C) Y D), 103, 105 INCISOS C) Y D), 106, 107, 108, 109, 116 Y 389 DEL DECRETO N° 1100 Y LOS ARTS. 1 Y 3 DEL DECRETO N° 360”. AÑO: 2014 – N° 170.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: OMCIENTOOS treinta y cuatro

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintidós* días del mes de *agosto* 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 **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, MIRYAM PEÑA CANDIA** y **JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER**, quien integra esta Sala por inhibición del Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONSEJO DE LA MAGISTRATURA C/ ARTS. 1, 7, 8, 15, 17, 27, 33, 35, 36, 47, 59, 74 Y 96 INCISOS N) Y O) DE LA LEY N°1626/00 Y C/ LOS ARTS. 34 INC. C) Y D), 103, 105 INCISOS C) Y D), 106, 107, 108, 109, 116 Y 389 DEL DECRETO N° 1100 Y LOS ARTS. 1 Y 3 DEL DECRETO N° 360”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado César Verdun Oviedo, en nombre y representación del Consejo de la Magistratura.-----

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 **CESAR VERDUN OVIEDO**, en nombre y representación del Consejo de la Magistratura, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 1, 7, 8, 15, 17, 27, 33, 35, 36, 47, 59, 74 y 96 incisos n) y o) de la Ley N° 1626/00 “DE LA FUNCION PÚBLICA”**; contra los **Artículos 34 incisos c) y d), 103, 105 incisos c) y d), 106, 107, 108, 109, 116 y 389 del DECRETO N° 1100/14 “QUE REGLAMENTA LA LEY N° 5142 DEL 6 DE ENERO DE 2014, QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014”**; y contra los **Artículos 1 y 3 del DECRETO N° 360/13 “POR EL CUAL SE REGULA EL PROCEDIMIENTO SUMARIAL ADMINISTRATIVO PARA LA INVESTIGACION Y LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN EL CAPITULO XI DEL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PUBLICA, Y SE DEROGA EL DECRETO N° 17781/2002”**.-----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 3, 248, 249, 264, 251, 137 de la Constitución, y fundamenta su acción refiriendo que: “(...) *la autonomía del Consejo de la Magistratura debe darse íntegramente, es decir debe contar con autonomía funcional y autonomía administrativa; dicha autonomía funcional se ve conculcada en la Ley N° 1626 y el Decreto N° 360 que se atacan de inconstitucional, ya que limitan y subordinan al Consejo de la Magistratura a uno de los poderes del Estado (Poder Ejecutivo) en todo lo que implica el manejo de los recursos humanos del Consejo de la Magistratura y la Escuela Judicial (...)*”.-----

En primer lugar es oportuno aclarar que en la actualidad el **DECRETO N° 1100/14** ha perdido total virtualidad. Si bien esta disposición reglamentaria estaba vigente al momento de la presentación de la acción, actualmente ha perdido validez por su carácter temporal, pues fue aplicada únicamente al ejercicio fiscal 2014, por lo que a la fecha ya no corresponde emitir pronunciamiento alguno.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra


RAUL TORRES KIRMSER
Ministro

Al respecto, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, en jurisprudencia que comparto, ha señalado que: *“carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solo puede decidir en asuntos de carácter contencioso”* (Ac. y Sent. N° 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005).-----

Por lo tanto, debido a que ya perdió efecto la norma impugnada, el agravio ha dejado de ser actual y la controversia ha dejado de existir, encontrándose esta Sala ante un asunto abstracto, con respecto a la misma, donde su decisión sobre el fondo de la cuestión se tornaría inoficiosa, pues es de entender que por mandato legal la Corte no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad “en abstracto”, es decir, fuera de un “caso concreto” en el que aquellas deban aplicarse.-----

ANÁLISIS DE LAS DEMAS NORMAS IMPUGNADAS.-----

Analizadas las demás disposiciones recurridas (vigentes) contenidas en los **Artículos 1, 7, 8, 15, 17, 27, 33, 35, 36, 47, 59, 74 y 96 incisos n) y o) de la Ley N° 1626/00** y los **Artículos 1 y 3 del DECRETO N° 360/2013**, surge que las mismas pretenden supeditar al Poder Ejecutivo la administración de los recursos humanos del Consejo de la Magistratura, en todo lo concerniente a su “situación jurídica”.-----

Cabe resaltar que el *Consejo de la Magistratura* fue creado por la Constitución de 1992 como un órgano “extrapoder”, integrado por miembros vinculados a los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y por miembros de vinculación social (abogados y profesores universitarios). Esta composición pluralista que manda la Constitución (Artículo 262), sumada a la atribución constitucional de “*elaborar su propio reglamento*” (Artículo 264 num. 3), garantiza claramente “la autonomía funcional y administrativa” del *Consejo* ante los poderes supremos del Estado, entre los que se encuentra el Poder Ejecutivo.-----

Ya lo dicen destacados juristas nacionales: *“El Consejo de la Magistratura es un órgano constitucional extrapoderes del Estado, toda vez que: - esta creado por la misma Constitución; - no es parte integrante de ningún poder supremo del Estado ni de ningún órgano extrapoderes, y goza de autonomía funcional y técnica frente a ellos, aunque guarde especial vinculación con el Poder Judicial por sus funciones y competencias”* (Fernández Arevalos, Evelio; Moreno Ruffinelli, José A.; Antonio Pettit, Horacio, en la obra *“Constitución de la República del Paraguay. Comentada, Concordada y Comparada. Tomo II. Artículo 182 a 291”*, Ed. Intercontinental, Asunción – Paraguay, año 2012, pág. 1221).-----

Asimismo, lo ha mencionado el Convencional Constituyente del 92, Eusebio Ramón Ayala diciendo: *“(…) el Consejo de la Magistratura (...) es un cuerpo diferente a los órganos de los poderes constituidos, es diferente al Poder Judicial, diferente al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo (...)”* (Extracto originario de la Comisión Redactora, Diario de Sesiones N° 27 del 7/IV/1992, sustraído de la obra *“Constitución de la República del Paraguay. Concordada, Anotada y con Jurisprudencia. Tomo II”*, de Pettit, Horacio Antonio, Ed. La Ley, Asunción – Paraguay, año 2010, pág. 525).-----

El Artículo 1 de la Ley N° 296/95 **“QUE ORGANIZA EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA”** dice: *“El Consejo de la Magistratura, en adelante denominado en esta Ley El Consejo, es un órgano autónomo cuya composición y atribuciones se establecen en la Constitución y en esta Ley. Los miembros titulares, electos de conformidad con las prescripciones siguientes, integran el Consejo. Los suplentes lo integrarán previo juramento y sin más trámite, en caso de ausencia temporal con permiso, renuncia, inhabilidad o muerte del respectivo titular”* (Negritas son mías).----

El Artículo 6 de la Ley N° 1376/98 **“QUE CREA LA ESCUELA JUDICIAL Y REGULA SU FUNCIONAMIENTO”**, dice: *“Son atribuciones del Consejo de la Magistratura respecto de la Escuela Judicial (...) g) seleccionar, contratar, designar y remover a los docentes de cursos, seminarios y demás actividades académicas (...)”*. Negritas son mías.-----...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONSEJO DE LA MAGISTRATURA C/ ARTS. 1, 7, 8, 15, 17, 27, 33, 35, 36, 47, 59, 74 Y 96 INCISOS N) Y O) DE LA LEY N°1626/00 Y C/ LOS ARTS. 34 INC. C) Y D), 103, 105 INCISOS C) Y D), 106, 107, 108, 109, 116 Y 389 DEL DECRETO N° 1100 Y LOS ARTS. 1 Y 3 DEL DECRETO N° 360". AÑO: 2014 - N° 170.-----



...De lo expuesto surge que, constitucional, legal y doctrinariamente el Consejo de la Magistratura es un órgano "autónomo", funcional y administrativamente independiente de los poderes supremos del Estado.-----

La Constitución obliga al Consejo a desplegar sus actividades dentro de los mandatos normativos impuestos por ella y las leyes (Artículo 264), de cuyas letras surge la "autonomía funcional y administrativa" del Consejo, y como consecuencia, su "potestad disciplinaria" para aplicar sanciones a sus dependientes en observancia a las disposiciones contenidas en su "propio reglamento".-----

El Consejo de la Magistratura al funcionar fuera de la órbita de los poderes del Estado, marca un límite a la acción de los mismos en relación a él, lo que no ha sido observado y ha sido distorsionado con los alcances de las normativas atacadas en autos, cuyas disposiciones quebrantan el "régimen de autonomía" del Consejo, advertido previamente por la propia Constitución (Artículo 264 num. 3).-----

Es de entender que lo que ha pretendido la Constitución confiriendo al Consejo una "composición pluralista" y la potestad de "elaborar su propio reglamento", es dotarlo de "autonomía" con el objetivo principal de "evitar injerencias" que pudieran afectar "su imparcialidad" en cuanto a una "adecuada selección" de los postulantes para acceder a las distintas magistraturas.-----

Es de recordar que nuestra ley civil de fondo (Artículo 7) establece que las disposiciones generales derogan a las especiales, por lo que difícilmente podrían las normas recurridas "de carácter general" dejar sin efecto disposiciones contenidas en la Ley N° 296/95 y en la Ley N° 1376/98, "de carácter especial", y mucho menos contravenir lo dispuesto en la Ley Suprema de la República.-----

Ninguna ley ordinaria puede vulnerar derechos consagrados en la Constitución, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerían de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Carta Magna que dice: "La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución".-----

Por lo tanto, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la acción de inconstitucionalidad promovida por el **CONSEJO DE LA MAGISTRATURA**, y en consecuencia declarar la inaplicabilidad de los **Artículos 1, 7, 8, 15, 17, 27, 33, 35, 36, 47, 59, 74 y 96 incisos n) y o) de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCION PÚBLICA"**; y los **Artículos 1 y 3 del DECRETO N° 360/13 "POR EL CUAL SE REGULA EL PROCEDIMIENTO SUMARIAL ADMINISTRATIVO PARA LA INVESTIGACION Y LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN EL CAPITULO XI DEL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PUBLICA, Y SE DEROGA EL DECRETO N° 17781/2002"**, respecto del mismo. Asimismo corresponde *levantar la medida de suspensión de efectos* dispuesta en autos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **TORRES KIRMSER** dijo: Me adhiero al voto de la Ministra preopinante, en cuanto a declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 3 del Decreto N° 360/13, y del artículo 1 de la Ley N° 1626/00, por sus mismos fundamentos.-----

En cuanto a los artículos 7, 8, 15, 17, 27, 33, 35, 36, 47, 59, 74 y 96, incisos n) y o), de la Ley N° 1626/00, también impugnados, considero que su estudio resulta inoficioso, en razón de que con la declaración de inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley

Mirjam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

GLADYS BARRERO de MORALES
Ministra

RAUL TORRES KIRMSER
Ministro

de la Función Pública, respecto al Consejo de la Magistratura, los que en puridad se está decidiendo es que -a dicha institución- no le será aplicable lo dispuesto en la Ley N° 1626/00.-----

De ahí, reitero, que ya no tiene razón de ser el estudio de la constitucional de los demás artículos impugnados de la normativa precedentemente citada.-----

Ahora bien, con relación a los arts. 34 incisos c) y d), 103, 105 incisos c) y d), 106, 107, 108, 109, 116 y 389 del Decreto N° 1100 impugnado digo cuanto sigue:-----

Que el art. 550 del C.P.C. establece: ***“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”***. (Negritas son mías).-----

De igual forma el art. 12 de la Ley 609/95 “QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA” dispone: ***“...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”***; lo que concuerda con lo establecido en el art. 260 de la C.N. que reza: ***“Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional: 1) Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto, y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a este caso...”***. (Negritas son mías).-----

Conforme al escrito de promoción de demanda tenemos que el Accionante impugnó -igualmente- varios artículos del Decreto N° 1100/14 “Que reglamenta el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal del año 2014”. Cabe recordar que la vigencia del citado decreto es temporal y solo aplicable al periodo fiscal para el cual fue dictado.-----

Que de la verificación de los requisitos formales para la tramitación de la acción, exigida por el art. 12 de la Ley 609/95, surge que el Accionante no acreditó la lesión concreta ocasionada por los artículos del decreto impugnado.-----

En efecto, es un principio fundamental del derecho procesal que el interés es la medida de la acción y que, ***por lo tanto no puede haber acción cuando no ha existido una lesión a los derechos de los demandantes***. (Alsina, Derecho Procesal, Parte General, Tomo I, 2da. Ed. Pág. 392).-----

Tras el análisis de la normativas atacadas, vemos que el art. 34, inc. c), del Decreto Reglamentario N° 1100/14, faculta al Ministerio de Hacienda a realizar topes financieros a los O.E.E. que reciben transferencias de la Tesorería General en determinados casos, pero, de la verificación de las constancias de autos, surge que el Accionante no demostró ni justificó que el Ministerio de Hacienda haya realizado o pretenda -cuanto menos- realizar dichos topes financieros sobre su presupuesto. Al ser así, queda claro que no fue demostrado o acreditado el perjuicio concreto; esto es así, en vista de que la normativa solo faculta a la dependencia estatal a realizar dichos topes, pero no la constriñe a hacerlo.-----

Ahora, con relación al inc. d) del art. 34 del mismo cuerpo normativo, que dispone la obligación -a las instituciones señaladas- de transferir el 80% del saldo no utilizado en fuente de financiamiento 10 “Recurso del Tesoro” al final de cada trimestre. Sobre el punto, debemos decir que el Accionante tampoco demostró la existencia de dichos saldos; por ende, tampoco justificó la lesión concreta contra lo dispuesto en dicha normativa.-----

Continuando con el estudio de las normativas impugnadas, tenemos que los arts. 103, 105 incisos c) y d), 106, 107, 108, 109, 116 del citado Decreto Reglamentario establecen procedimientos a seguir para la contratación o nombramiento de funcionarios en ciertos cargos, pero de la verificación de las constancias, queda claro que el Accionante no acreditó o justificó el daño concreto ocasionado, en vista de que no demostró en autos la existencia de cargos creado o vacantes que deban ser cubiertos, y que se encuentren afectados por lo dispuesto en la normativa impugnada.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONSEJO DE LA MAGISTRATURA C/ ARTS. 1, 7, 8, 15, 17, 27, 33, 35, 36, 47, 59, 74 Y 96 INCISOS N) Y O) DE LA LEY N°1626/00 Y C/ LOS ARTS. 34 INC. C) Y D), 103, 105 INCISOS C) Y D), 106, 107, 108, 109, 116 Y 389 DEL DECRETO N° 1100 Y LOS ARTS. 1 Y 3 DEL DECRETO N° 360". AÑO: 2014 - N° 170.-----



Por último, en lo que respecta al art. 389 del Decreto N° 1100/14, que establece los requisitos y procedimientos para la adquisición de equipo de transporte, debemos declarar que el Accionante tampoco demostró el perjuicio ocasionado, ya que no ha justificado o acreditado que haya tenido presupuestado y programado -para el ejercicio financiero 2014- la adquisición de vehículos para la institución.-----

Por lo dicho, no cabe más que hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar inaplicable, para el presente caso, el artículo 1 de la Ley N° 1626/00 y los arts. 1 y 3 del Decreto N° 360/13. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANIDA** 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:

Miryam Peña Canida
Miryam Peña Canida
MINISTRA C.S.J.

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

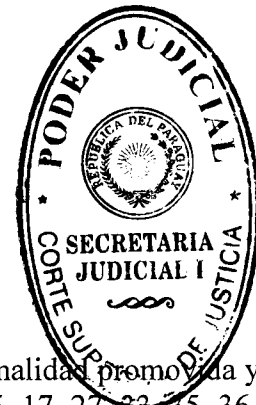
RAUL TORRES KIRMSE
RAUL TORRES KIRMSE
Ministro

Ante mí:

SENTENCIA NUMERO: 834.

Asunción, 17 de agosto de 2.017.-

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 de los Artículos 1, 7, 8, 15, 17, 27, 33, 35, 36, 47, 59, 74 y 96 incisos n) y o) de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", y los Arts. 1 y 3 del Decreto N° 360/13 "POR EL CUAL SE REGULA EL PROCEDIMIENTO SUMARIAL ADMINISTRATIVO PARA LA INVESTIGACION Y LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN EL CAPITULO XI DEL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PÚBLICA, Y SE DEROGA EL DECRETO N° 17781/2002", con relación al Consejo de la Magistratura.-----

ORDENAR el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesta por A.I. N° 298 de fecha 07 de marzo de 2014.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Miryam Peña Canida
Miryam Peña Canida
MINISTRA C.S.J.

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

RAUL TORRES KIRMSE
RAUL TORRES KIRMSE
Ministro

Ante mí:

[Signature]