



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"SALVADORA DÍAZ MOLINAS C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3989/2010 Y C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1909". AÑO: 2016 - N° 1144.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Ochocientos ochenta y uno.*-----

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a 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: "SALVADORA DÍAZ MOLINAS C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3989/2010 Y C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1909"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Salvadora Díaz Molinas, 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. **SALVADORA DIAZ MOLINAS** 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° 1148 del 28 de marzo de 2016, 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° 1148/2016 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.-----

*Miryam Peña Candia*  
**MINISTRA C.S.J.**

*Dr. Antonio Fretes*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
**Ministro**

*Glady's E. Bareiro de Mónica*  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
**Ministra**

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
**Secretario**

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 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.-----

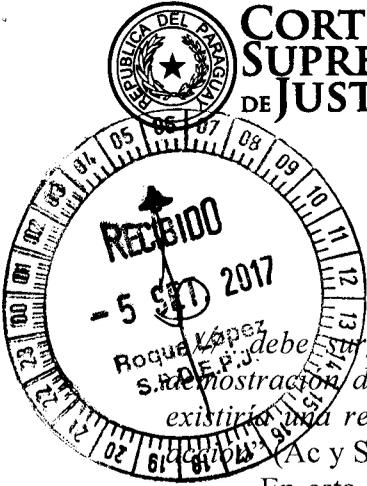
En doctrina, Néstor Pedro Sagües en "Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario", pág. 488 *mutatis mutandi* expone que: "*Sabido es, dentro de la economía del recurso extraordinario, que no se lo destina para resolver consultas, ni para discutir "cuestiones abstractas", sino para impugnar 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 ...///...*"



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"SALVADORA DÍAZ MOLINAS C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3989/2010 Y C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1909". AÑO: 2016 - N° 1144.**



*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* (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 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 "Salvadora Díaz Molinas", por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, en su calidad de Jubilada del Magisterio Nacional conforme a la Resolución DGJP-B N° 1148 del 28 de marzo de 2016 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, presenta acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3989/10 "Que modifica los Arts. 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00" y Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa.

Manifiesta la accionante que las normas atacadas violentan el derecho al trabajo, que es erigido a la categoría de un verdadero derecho humano, que el Estado tiene la obligación de respetar, en contraposición a lo previsto en los Arts. 46, 47, 88, 101 y 102 de la Constitución Nacional.

El Art. 550 del Código Procesal Civil dispone: "Toda persona lesionada en su legítimo derecho por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, 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".

Y el Art. 552 del mencionado cuerpo legal establece: "Al presentar su escrito de

*Miryam Peña Candia*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

*GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA*  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

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, desestimaré sin más trámites la acción". (Negritas y Subrayados son míos).-----

Al respecto, corresponde señalar que quien pretende promover una acción de esta naturaleza, debe acreditar la **titularidad** de un **interés particular y directo**, porque no cualquier interés califica a la parte, sino que el mismo se configura cuando el ejercicio de un derecho constitucional de quien deduce la acción, resulta afectado por la aplicación de la ley, decreto, resolución, etc., cuya constitucionalidad se cuestiona.-----

Del análisis del escrito de promoción de la presente acción podemos inferir que la Señora Salvadora Díaz Molinas es Jubilada del Magisterio Nacional pero sin embargo la misma no acreditó fehacientemente que actualmente se encuentre trabajando nuevamente en alguna institución pública o que tenga un ofrecimiento laboral para ingresar a una dependencia pública ya sea como contratada o personal permanente, es decir, que las normas impugnadas por su parte le hayan sido efectivamente aplicadas.-----

Así pues, resulta evidente que la actora promueve la presente acción de manera preventiva. En este sentido, ya en varias oportunidades se ha expedido esta Sala al señalar que resulta harto relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, que el agravio sea contemporáneo al momento tanto de la impugnación como de su resolución exigiendo del agravio su carácter de *actual*.-----

En el caso de autos, no se ha probado el cumplimiento de este requisito, concluyendo que lo que persigue la actora es una declaración de inconstitucionalidad con efectos *a futuro*, vale decir, para el eventual caso de que algún día sea contratada o nombrada en alguna institución pública. Esta situación nos ubica no sólo ante la carencia del carácter "*actual*" del agravio que se señalara, sino ante la inexistencia del agravio en sí.-----

Recordemos que la constitucionalidad o no de una norma legal o acto administrativo, está dada por la discrepancia existente entre lo que ésta dispone y lo que el precepto constitucional manda. Asimismo, cuando se alega la inconstitucionalidad de un acto administrativo por violación de la norma aplicable, ello supone que la misma es contraria al contenido o el sentido de las normas expresas o derivadas consagradas en la Constitución Nacional.-----

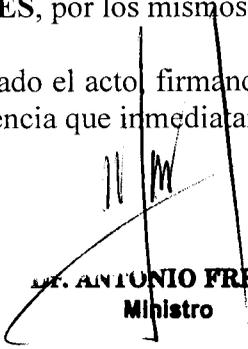
Consecuentemente, examinadas las constancias de autos y los términos de las normativas impugnadas, surge que los fundamentos esgrimidos no resultan aptos a los efectos pretendidos. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración no surge como controversial sino meramente abstracto, motivo por el cual 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 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.

Ante mí:

  
**DR. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

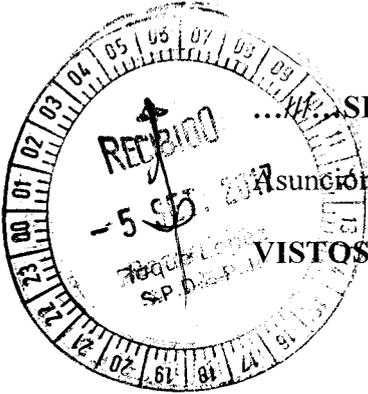
...///...

  
**Abog. Julio C. Payón Martínez**  
Secretario



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 "SALVADORA DÍAZ MOLINAS C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3989/2010 Y C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1909". AÑO: 2016 - N° 1144.-----



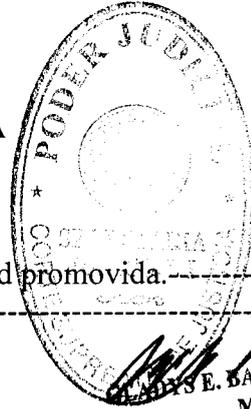
SENTENCIA NUMERO: 888. -

Asunción, 04 de setiembre 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.-----



*[Signature]*  
**DR. E. BAREIRO DE MODICA**  
 Ministra

*[Signature]*  
**Dr. ANTONIO FRETE**  
 Ministro

Ante mí:

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

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