



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"LAURA CAROLINA OLMEDO ESTIGARRIBIA C/ ARTS. DE LA LEY N° 879/81 CODIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL (CAPITULO III Y SECCIONES) DE LOS ESCRIBANOS DE REGISTRO".
AÑO: 2015 – N° 1351.**-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Trescientos veintitres*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *cinco* días del mes de *mayo* del año dos mil *dieciséis*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, ANTONIO FRETES y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LAURA CAROLINA OLMEDO ESTIGARRIBIA C/ ARTS. DE LA LEY N° 879/81 CODIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL (CAPITULO III Y SECCIONES) DE LOS ESCRIBANOS DE REGISTRO"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Juan Pablo Leiva en nombre y representación de un grupo de Notarios y Escribanos "sin registro", individualizados en la parte resolutive del A.I. N° 3067 de fecha 09 de diciembre de 2015.-----

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 **JUAN PABLO LEIVA**, se presenta ante esta Excelentísima Corte Suprema de Justicia, en nombre y representación de un grupo de Notarios y Escribanos "sin registro", individualizados en la parte resolutive del A.I. N° 3067 de fecha 9 de diciembre de 2015 (agregada a fs. 22/24 y vlto. de autos) mediante la cual se ordena la acumulación de acciones de inconstitucionalidad contra "**ARTS. DE LA LEY N. ° 879/81 CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL (CAPITULO III Y SECCIONES) DE LOS ESCRIBANOS DE REGISTRO**".-----

Del escrito inicial de las acciones incoadas se desprende que el profesional abogado ha omitido acreditar la **legitimación activa** de sus representados para la promoción de la acción, si bien el mismo ha señalado las normas constitucionales quebrantadas, este omitió indicar con precisión las disposiciones del Código de Organización Judicial que objeta así como el "agravio concreto" que le ocasiona la aplicación de las mismas, generando así la improcedencia de la acción.-----

Para que se configure una "cuestión justiciable" por parte de esta Sala, el accionante debe necesariamente individualizar "la norma" que impugna y demostrar la "lesión concreta", la ausencia de tales presupuestos convierte en abstracto cualquier pronunciamiento al respecto, donde la decisión de esta Sala sobre el fondo de la cuestión se tornaría inoficiosa, resolviendo sobre casos hipotéticos y no sobre colisión de derechos de rango constitucional. Por su parte, el Art. 12 de la Ley N° 609/95 que Organiza la Corte Suprema de Justicia, dispone que: "**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 cual quiere decir que sólo el sujeto afectado se halla legitimado para promover la inconstitucionalidad.-----

Esta situación torna insustancial el planteo, en razón de no haber cumplido las exigencias previstas en el Artículo 552 del 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**

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Miryam Peña Candia
MIRYAM PEÑA CANDIA
MINISTRA C.S.J.

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Juan Pablo Leiva
Abog. Juan P. Leiva
Secretario

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 Subrayado son míos).-

Es de entender que una adecuada fundamentación en el planteamiento de inconstitucionalidad supone la "idoneidad" para demostrar "acabadamente" el gravamen cuya reparación se persigue con la declaración de inconstitucionalidad. Al respecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo: "El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad debe contener una adecuada fundamentación, formulada en términos claros y concretos de manera que se baste a sí mismo. La proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica" (CS, Ac. y Sent. N° 85 del 12 de abril de 1996).-----

Esta Excelentísima Corte Suprema de Justicia, en varias oportunidades, se ha pronunciado en el mismo sentido al manifestar que, "La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos"; "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).-----

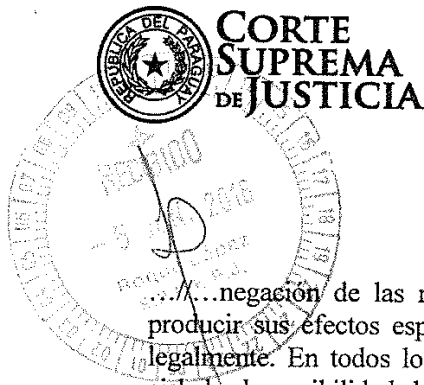
En doctrina, Néstor Pedro Sagues en "Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario", pág. 488 expone que: "Sabido es, dentro de la economía del recurso extraordinario, que no se lo destina para resolver consultas, ni para discutir "cuestiones abstractas", sino para impugnar decisiones que produzcan agravios atendibles". En resumen, la inexistencia de agravios concretos cancela la competencia de la Corte Suprema de Justicia.---

Es preciso señalar que no cualquier agravio es atendible por la vía constitucional, y quedan fuera de los agravios atendibles aquellos hipotéticos o eventuales. 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, **siendo insuficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean.** Es pues necesaria para esta Sala la identificación, dimensionamiento y comprobación de un agravio, concreto, real y cierto a efectos de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad. **En el caso que nos ocupa, el accionante no ha demostrado estar sufriendo "agravios" sobre un derecho propio y directo en una situación "concreta", lo que hace improcedente el control de constitucionalidad.**-----

Bien lo dice el Artículo 11 de la Ley N° 609/95 "Que Organiza la Corte Suprema de Justicia" 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."-----

Quien pretenda promover una acción de esta naturaleza debe acreditar la **titularidad** de un **interés propio 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. Así lo exige el Artículo 550 del Código Procesal Civil que dice: "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".-----

Al respecto, es preciso recordar que "el proceso" es el instrumento de la actividad jurisdiccional, y en éste la forma es esencial, sin llegar al formalismo que constituye la...//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"LAURA CAROLINA OLMEDO
ESTIGARRIBIA C/ ARTS. DE LA LEY N°
879/81 CODIGO DE ORGANIZACIÓN
JUDICIAL (CAPITULO III Y SECCIONES)
DE LOS ESCRIBANOS DE REGISTRO".
AÑO: 2015 - N° 1351.-----

...//...negación de las mismas garantías procesales. Para que los actos procesales puedan producir sus efectos específicos, es necesario que se lleven a cabo conforme a lo previsto legalmente. En todos los procesos jurisdiccionales se contempla, con carácter sistemático o aislado, la posibilidad de subsanación de los defectos de la demanda que pueden obstar a la admisibilidad de la misma o de algún otro acto procesal concreto. Pero tal posibilidad, no libera la carga de las partes, ni significa que alcanza a cualquier vicio, sino sólo a aquéllos que son susceptibles de convalidación o de revalidación.-----

En otro orden de cosas, es oportuno mencionar la queja que observamos por parte del profesional abogado, quien manifiesta su descontento en cuanto al impedimento que tienen los Notarios y Escribanos sin registro para ejercer libremente su profesión, como cualquier otra profesión.-----

Al respecto, cabe destacar que el ejercicio de la profesión de notario y escribano no es comparable con ninguna otra profesión liberal, en razón de que los mismos prestan un "servicio público" de trascendental importancia, destinado a dar autenticidad a los hechos pasados ante ellos, razón por la cual su desempeño se encuentra "limitado" por ley.-----

Los notarios y escribanos públicos dan fe de los actos jurídicos que autorizan (Art. 1° Ley 903/96: "Art. 101.- Los Notarios y Escribanos Públicos son depositarios de la fe pública notarial y ejercerán sus funciones como titulares de un registro notarial dentro de la demarcación geográfica para la cual se creó el Registro Notarial, excepto cuando se disponga de otro modo en la Ley"), siendo responsables por el irregular cumplimiento de sus "deberes legales" (Arts. 103 y 111, Ley N.° 879/81).-----

Autorizan "escrituras públicas", previo cumplimiento de una serie de formalidades dictadas por la ley para el efecto, lo que las elevan a una categoría privilegiada de prueba y se constituyen en el "instrumento público" más importante (Art. 375 inc. a), Código Civil).-----

Esa fe y fuerza jurídica resultante de dicho "instrumento público", requiere una particular atención por parte del Estado, en el sentido de regular eficazmente el ejercicio de dicha profesión, delegada por ley a los "escribanos de registro": "Las escrituras y demás actos públicos podrán ser autorizados por lo notarios y escribanos de registro (...)" (Art. 389, Código Civil). Negritas y subrayado son míos.-----

De allí la importancia del "curso de oposición" como "requisito" para el otorgamiento del "Registro Notarial" (Art. 1° Ley 903/96, en lo que respecta a la modificación del Art. 102 inc. f), Ley N.° 879/81), como un mecanismo de promoción, fundado en los principios de igualdad e imparcialidad, que garantice el acceso al registro notarial de los mejores y mas capaces notarios y escribanos, en razón a la extraordinaria importancia que supone el ejercicio de dicha profesión.-----

Es de tener en cuenta que el Estado otorga la licencia para el ejercicio de la fe pública previa determinación del lugar y tiempo para su ejecución y limitada creación de los respectivos "Registros Notariales" ("Art. 99.- La creación de los Registros Notariales se hará por Ley atendiendo a las necesidades del país. Dichos registros serán numerados por la Corte Suprema de Justicia. Los Notarios y Escribanos obtendrán el usufructo de registros, de la Corte Suprema de Justicia" (Art. 1° Ley N.° 903/96).-----

Así las cosas, es razonable la necesidad de restringir legalmente el ejercicio de esta profesión, encontrándose entre dichas restricciones el sometimiento a un concurso de oposición que los habilite, pues la facultad atribuida a los mismos de dar fe a los actos que celebren (conforme a las leyes), es una concesión del Estado, acordada por su calidad de oficial público (calidad equiparada por la ley de fondo).-----

Por lo tanto, en virtud a lo precedentemente manifestado y al no haber el profesional abogado probado en autos la "legitimación activa" de sus representados esta instancia queda

DR. ANTONIO FRETES
Ministro

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

CLAYTON E. MARTINEZ DE MÓDICA
SECRETARIO

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

impedida para pronunciarse, ya que por mandato legal la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad “en abstracto”, es decir, fuera de un “caso concreto” en el que aquellas deban aplicarse, razón por la cual no amerita el análisis de las acciones planteadas y acumuladas en estos autos; y en consecuencia corresponde *rechazarlas* por improcedente. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta el Abg. Juan Pablo Leiva, en representación de las personas que están individualizadas en la parte resolutive del A.I. N° 3067 del 9 de diciembre de 2015 (fs. 22/24 y vuelto) y promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 99, 101, 102, 103, 109, 106 y 111 incisos a) y d) del Código de Organización Judicial, por violar los Arts. 46, 47 y 48 de la Constitución Nacional.-----

Los artículos cuestionados disponen: -----

Art. 99: “*La creación de los Registros Notariales se hará por Ley atendiendo a las necesidades del país. Dichos registros serán numerados por la Corte Suprema de Justicia. Los Notarios y Escribanos obtendrán el usufructo de Registros de la Corte Suprema de Justicia*”.-----

Art. 101: “*Los notarios y escribanos públicos son depositarios de la fe pública notarial y ejercerán sus funciones como notario titular de un registro notarial dentro de la demarcación geográfica departamental a la cual pertenece su registro notarial. En el Departamento Central, la demarcación geográfica dentro de la cual los titulares de registro podrán actuar válidamente, abarcará también la Capital de la República; asimismo, los titulares de registro de la Capital de la República podrán ejercer sus funciones dentro de la demarcación geográfica del Departamento Central. No obstante lo establecido en el párrafo anterior, los titulares de registro deberán tener asiento de sus oficinas en el distrito para el cual fue otorgado el respectivo registro, y harán constar en todas las escrituras públicas el lugar real en que estas fueran firmadas, cuando las escrituras se otorguen fuera del asiento de sus oficinas, bajo pena de nulidad de las mismas. Queda prohibido a los titulares de registro la habilitación de oficinas accesorias o sucursales en lugares distintos al asiento de su registro, bajo pena de suspensión de un mes en el ejercicio de función*”.-----

Art. 102: “*Las condiciones requeridas para desempeñar las funciones de Escribano de Registro son:*

- a) *Ser paraguayo natural o naturalizado;*
- b) *Ser mayor de edad;*
- c) *Tener título de notario y escribano Público expedido por una universidad nacional, o por una extranjera con equiparación revalidada por la Universidad Nacional;*
- d) *No registrar antecedentes de carácter penal con sentencia firme y ejecutoriada y gozar de notoria honorabilidad y buena conducta.*
- e) *Fijar su asiento notarial en el lugar donde le fue asignado el usufructo del Registro Notarial; y*
- f) *Aprobar un concurso de oposición*”.-----

Art. 103: “*Los Escribanos Titulares de Registro, antes de tomar posesión de sus cargos, prestarán juramento o promesa ante la Corte Suprema de Justicia o ante el Miembro designado por ella, de cumplir los deberes y obligaciones inherentes a sus funciones y serán personal e ilimitadamente responsables de la legalidad de los actos que formalicen*”.-----

Art. 106: “*En caso de que un notario de registro sea nombrado para ejercer un cargo público, deberá pedir permiso al Tribunal de Apelaciones en lo Civil y...//...*

.../... Comercial de la Circunscripción Judicial respectiva, y proponer la designación de un notario suplente a la Corte Suprema de Justicia. Se considerará concedida la autorización, si el Tribunal no se pronuncia en el término de cuarenta y ocho horas. Igual procedimiento deberá seguirse para ausentarse del asiento de la notaría por más de diez días. La autorización al suplente será concedida por el tiempo que dura el nombramiento o la ausencia. Para los casos en que el notario fuese elegido por elección popular para ejercer un cargo público no habrá incompatibilidad con el ejercicio de la profesión, siempre que dicho ejercicio no impida la atención normal del registro".

Art. 109: "Los Escribanos de Registro sólo podrán ser separados de sus funciones por incumplimiento de lo establecido en el Art. 111 de la presente Ley, por mala conducta en el ejercicio de la profesión o por las demás causales o causas previstas en la Ley."

Art. 110: "En caso de renuncia, fallecimiento o destitución de un Notario Público, el Registro Notarial quedará vacante hasta su nuevo otorgamiento. En los casos contemplados en el presente artículo y en el caso establecido en el artículo 106, el Presidente del Tribunal de Apelación en lo Civil de la correspondiente circunscripción judicial recibirá el Registro Notarial bajo formal inventario y dispondrá su traslado al archivo respectivo".

Art. 111: "Son deberes y atribuciones del Notario Público: a) actuar en el ejercicio de la profesión únicamente por mandato de autoridad pública o a pedido de parte interesada, o su representante;... d) dar fe de los actos jurídicos autorizados por él mismo, de los hechos ocurridos en su presencia o constatados por él, dentro de sus facultades;...".

Expone el recurrente que no existe libertad para el ejercicio de la profesión de escribanos públicos, de igual forma que aquellos que han culminado otra carrera profesional. Agrega que estos artículos atentan contra el principio de igualdad de todos los seres humanos ante la ley, atenta contra la dignidad humana y el establecimiento de privilegios de ninguna clase. Añade que la Constitución Nacional garantiza el derecho de todos los ciudadanos de acceder a un trabajo lícito, atentando los preceptos que protegen y amparan el derecho laboral. Señala además que esta Ley contraviene claramente el Art. 137 de la Carta Magna, con la finalidad de proteger los intereses colegiados que solo cuidan sus privilegios.

La Fiscalía General del Estado, por medio del Dictamen N° 132 del 18 de febrero de 2016 sentó su postura en el sentido de no hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad.

La disposición rectora en el presente caso es el Art. 550 del CPC, que dispone: "Procedencia de la acción y juez competente. 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".

Igualmente, y en concordancia con esta disposición, 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."

Estas disposiciones revelan la necesidad de la mención de la norma constitucional reputada como infringida respecto a cada disposición cuestionada, el modo en que se produce la infracción y el perjuicio concreto que le acarrea a quien recurra, en términos claros y concretos.

Del análisis de las pretensiones del accionante, se concluye que no se encuentran reunidos los requisitos antes enunciados, pues carecen de la expresión concreta en que la norma constitucional citada puntualmente se encuentra infringida y el enlace individual de cada disposición objetada con la violación apuntada. En este sentido, esta Sala ha especificado lo imprescindible de establecer un nexo entre el agravio expresado y la disposición constitucional a invocarse. Al hacerse de este modo, se permite el análisis de la presencia o no de la infracción a los principios o normas de la Constitución Nacional, situación que al no ser cumplida impide mayores pronunciamientos con relación al caso particular.-----

Por lo precedentemente expuesto y visto el parecer del Ministerio Público, considero que el estudio de la constitucionalidad o no de las disposiciones legales deviene improcedente. ES MI VOTO.-----

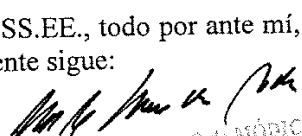
A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.-----

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


GLADYS E. BARRIERO de BÓVEDA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 323

Asunción, 25 de mayo de 2.018.-

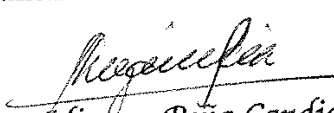
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

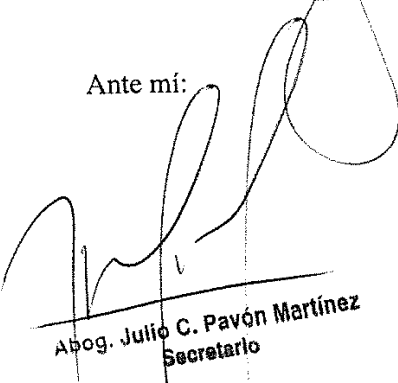
NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.




Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario