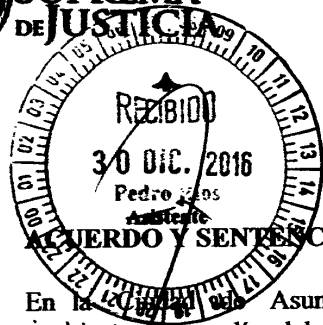




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“CARLOS ESPINOLA TORRES C/ ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 Y ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA”. AÑO: 2015 – N° 857.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Dos mil veintitres .

En la Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veintiseis~~ días del mes de ~~diciembre~~ 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, 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: “CARLOS ESPINOLA TORRES C/ ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 Y ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Carlos Espinola Torres, por sus propios derechos 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: El Sr. **CARLOS ESPINOLA TORRES**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública” Modificados por el Art. 1° de la Ley N° 3989/2010 y el Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa del 22 de Junio de 1909. Alegando la conculcación de preceptos constitucionales.-----

De la documentación acompañada, surge que efectivamente por Decreto N° 10.912 de fecha 12 de Abril de 2013, se concedió Haber de Retiro a favor del **CORONEL DEM. CARLOS ESPINOLA TORRES**.-----

Manifiesta que la ley impugnada viola normas y principios constitucionales, lesionando en consecuencia derechos otorgados y reconocidos por la Carta Magna, en los artículos 46°, 47° (inc. 3), 86, 87, 88, 101°, 102° y 103° de la Constitución Nacional, ya que conculcan su derecho a ejercer un cargo de la Función Pública por el hecho de haber obtenido la declaración de su derecho a la jubilación por los años de servicios al Estado. ----

Respecto a la impugnación de los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública” modificados por el Art. 1° de la Ley 3989/2010, considero la inexistencia de agravio actual, que significa que el gravamen no existe al momento en que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, debido a que el recurrente no demuestra una concreta afectación de derechos en detrimento a las normativas atacadas, el mismo se limita a efectuar consideraciones genéricas que se asemejan más a un juicio de valor y en el caso concreto no se constata que se produzca perjuicio alguno a la parte actora. En este caso se presentan dos cuestiones que merecen consideración; la primera, guarda relación con la postura de esta Sala respecto a las disposiciones impugnadas por el accionante. Así, tal y como lo menciona, lo que puede corroborarse con sendos fallos contestes y uniformes emanados de la Corte Suprema, las normativas impugnadas han sido declaradas de inconstitucional invariablemente desde las primeras impugnaciones luego de su entrada en vigencia. La Sala ha verificado la conculcación de disposiciones constitucionales en su contenido resolviendo en consecuencia. No obstante ello, la mecánica del control de constitucionalidad de los actos normativos dispone que la declaración de inaplicabilidad de los mismos se aplica restrictivamente, ello en virtud de lo que dispone ya en el inicio el artículo 555° de la Ley N°1337188 cuando dispone tajantemente: “La sentencia de la Corte

[Signature]
GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
 Ministra

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
 Secretario

Suprema sólo tendrá efecto para el caso concreto". Y ello igualmente en atención a que a diferencia de otras latitudes jurisdiccionales, la declaración de inconstitucionalidad de las normas no tiene en el Paraguay un efecto derogatorio, siendo esta potestad privativa de otro poder del Estado, lo que implica la obligación legal de impugnar la disposición cada vez que la misma resulte violatoria de los derechos consagrados constitucionalmente, lo cual evidentemente no puede ser obviado precisamente por la Sala Constitucional de la Máxima Instancia. De igual modo respecto al Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa del año 1909, constatamos que no corresponde su estudio ya que el accionante no se encuentra percibiendo doble remuneración por parte del Estado.-----

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.**-----

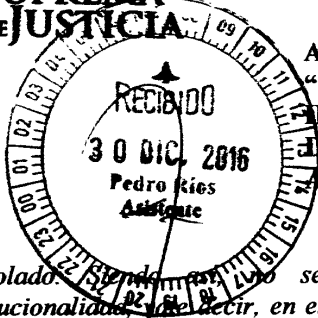
En el caso en cuestión es precisamente éste el requisito no observado por el accionante, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el control de constitucionalidad de las leyes, ello debido a la notable trascendencia que deviene, en caso de ser positivo, del resultado de 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 canalizadas por la presente acción es dable concluir que las mismas no reúnen los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de la disposición que ataca, ello se da en base a la falta de expresión detallada del agravio concreto que le acarrea al actor la aplicación de los textos impugnados siendo que aquella se centra más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional sin demostrar fehacientemente v.g. la existencia de un proceso en el cual se encuentre la posibilidad de verse afectado por la aplicación de la normativa que ataca. 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) 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...///...*"



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
 “CARLOS ESPINOLA TORRES C/ ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 Y ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA”. AÑO: 2015 – N° 857.-----

...//...violado... se concibe la declaración en abstracto de la inconstitucionalidad... 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 tampoco las que guarden relación con la defensa de las atribuciones de tal o cual organismo por parte de sus componentes ante el supuesto ataque a sus facultades inmerso en las disposiciones cuya inaplicabilidad pretenden.-----

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 Sagüés 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.-----

Por todo lo precedentemente expuesto, corresponde no hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor “Carlos Espínola Torres”, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación conforme al Decreto N° 10.912 de fecha 12 de abril de 2013 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante esta Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 16 Inc. f) y 143 de

[Signature]
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
 Ministra

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

[Signature]
JOHNO FREITES
 Ministro

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

la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" (modificados por Ley N° 3989/10) y contra el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa.-----

Manifiesta el accionante que luego de haberse jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación fue incorporado como Coordinador de Seguridad de la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD). Arguye que las citadas normas legales conculcan su derecho a acceder a un cargo de la Función Pública por el hecho de haber obtenido la declaración de su derecho a la jubilación por los años de servicios a las Fuerzas Armadas, lo cual no solo es violatorio del Art. 86 de la C.N. que garantiza el derecho a un trabajo lícito a todos los habitantes de la República, contraviniendo la prohibición de toda discriminación contemplada en el Art. 88, cuando que por imperio del Art. 47 Inc. 3, se garantiza el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad. Igualmente aduce, que la jubilación que por ley se le ha acordado entró a formar parte de su patrimonio (Art. 109 C.N.), y por lo mismo es un bien que no puede ser menoscabado como resultaría por la aplicación de los artículos impugnados.-----

La Ley de Organización Administrativa N° 22/1909 en su Art. 251 dispone: "*Los jubilados que vuelvan a ocupar un empleo o cargo público rentado, fuese nacional o municipal sin excepción, deberán optar entre la jubilación o la remuneración del cargo o empleo que acepten, ingresando a los fondos de jubilaciones y pensiones, el importe de la distribución que dejen de percibir*".-----

La Ley N° 1626/00 en su Artículo 16 Inc. f) establece: "*Están inhabilitados para ingresar a la función pública, así como para contratar con el Estado: ... f) los jubilados con jubilación completa o total de la administración pública*". El Artículo 143 dispone: "*Los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser incorporados a la administración pública...*".-----

Es importante resaltar en primer lugar que los Artículos 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 fueron modificados por la Ley N° 3989/10, sin embargo las modificaciones establecidas en dicho cuerpo legal no ha variado en lo sustancial con relación a los agravios expuestos por el accionante, por lo que corresponde su estudio.-----

Así las cosas, yendo al fondo de la cuestión planteada, relativa a la aptitud legal para desempeñar función pública a los que gozasen de jubilación obtenida mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley para conseguir dicho beneficio, puedo mencionar cuanto sigue:-----

De acuerdo con autorizadas opiniones doctrinarias de tratadistas de Derecho Administrativo cabe puntualizar que el haber jubilatorio no es un favor que hace el Estado, es una devolución de los aportes que el funcionario ha hecho durante todo el tiempo que se halla establecido en la ley. No es una remuneración o salario que el jubilado percibe por trabajos realizados. Es considerado simplemente como una deuda del Estado que tiene con el funcionario que ha pasado de la actividad a la pasividad.-----

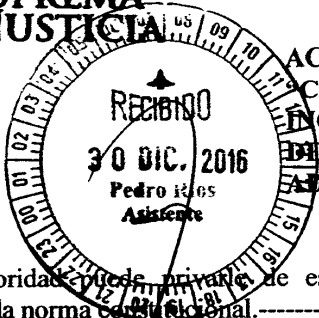
El Art. 105 de la Constitución prohíbe la doble remuneración del funcionario público al establecer que ninguna persona podrá percibir como funcionario público, más de un sueldo o remuneración simultáneamente, con excepción de los que provengan de la docencia. La norma constitucional mencionada es sumamente clara y no ofrece ninguna duda. Pero se refiere a la doble remuneración del empleado público en servicio activo y no pasivo (jubilado), estableciendo en forma precisa una excepción al referirse al salario que provenga de la docencia. Es decir, la excepción está dada a favor del funcionario público activo que puede percibir su salario como tal y a la vez el proveniente del ejercicio de la docencia a tiempo parcial.-----

Con referencia a lo expresado sobre la doble remuneración, cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia ya se expidió con respecto a este tema, a través del Acuerdo y Sentencia N° 566 de fecha 07 de setiembre de 2001 y las que se emitieron posteriormente con referencia a la misma cuestión.-----

De lo expuesto precedentemente podemos sostener que los referidos Artículos 16 Inc. f) y 143 son conculcatorios del Art. 109 de la Constitución, en razón de que la jubilación constituye un patrimonio del jubilado con carácter vitalicio y ninguna...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
CARLOS ESPINOLA TORRES C/ ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 Y ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA". AÑO: 2015 - N° 857.

...//...autoridad queda privado de este beneficio, salvo la excepción expresa de la mencionada norma constitucional.

Finalmente, el Art. 88 de la Ley Suprema establece: "No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, de edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales...". Sin embargo, la disposición prevista en el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, contempla una discriminación del jubilado con relación a los demás funcionarios públicos, cuando que el único requisito para acceder al cargo es la "idoneidad", obligándolo además a renunciar parte de su patrimonio o a su salario para seguir prestando sus servicios al Estado, circunstancia ésta que vulnera el derecho al trabajo.

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia declarar inaplicables el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y los Arts. 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" (modificados por la Ley N° 3989/10) en relación con el accionante, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro proopinante, 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:

[Signature]
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

[Signature]
Margarita Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
CARLOS ESPINOLA TORRES
Ministro

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martí
Secretario

Ante mí:

SENTENCIA NÚMERO: 2023

Asunción, 27 de diciembre de 2016.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

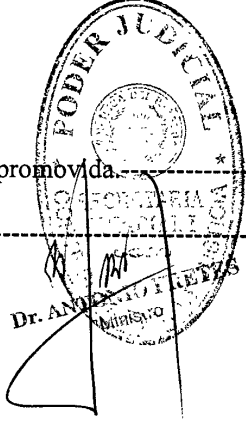
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida.

ANOTAR, registrar y notificar.

[Signature]
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ante mí: Ministra

[Signature]
Margarita Peña Candia
MINISTRA C.S.J.



[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario