



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JUAN PABLO ESTECHE ALFONSO C/ ARTS. 1, 7, 13, 15, 16 INC. F), 18, 19, 20, 21, 33, 35, 36, 40 INCS. B) Y C), 41, 42, 47 ÚLTIMA PARTE, 50, 59, 74, 85, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 102, 106, 139 Y 143 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 1986 - N° 2002.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Trescientos sesenta y dos

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte y tres días del mes de Mayo del año dos mil catorce, 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 VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ y ANTONIO FRETES, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JUAN PABLO ESTECHE ALFONSO C/ ARTS. 1, 7, 13, 15, 16 INC. F), 18, 19, 20, 21, 33, 35, 36, 40 INCS. B) Y C), 41, 42, 47 ÚLTIMA PARTE, 50, 59, 74, 85, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 102, 106, 139 Y 143 DE LA LEY N° 1626/2000", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Juan Pablo Esteche Alfonso, 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 NÚÑEZ RODRÍGUEZ dijo: Se presenta ante esta Corte, Juan Pablo Esteche Alfonso por derecho propio y bajo patrocinio de abogado a promover acción de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 7, 13, 15, 16 inc. f), 18, 19, 20, 21, 33, 35, 36, 40 inc. b) y c), 41, 42, 47 últ. parte, 50, 59, 74, 85, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 102, 106, 108, 139, 143 y 145 de la Ley N° 1626/00 De la Función Pública.

Alega el accionante ser Funcionario de la Administración Nacional de Navegación y Puertos (A.N.N.P.), ejerciendo el cargo de Gerente General, que el objeto de la acción es preservar sus derechos y garantías, puesto que las disposiciones lesionan su condición de funcionario público y de aplicársele le producirán un daño extraordinario e irreparable a sus derechos patrimoniales, violando gravemente los artículos 14, 17, 47, 86, 88, 101, 102, 109 de la Carta Magna.

La acción debe prosperar parcialmente.

La Ley N° 1626/2000, "De la Función Pública", entre alguno de sus artículos impugnados y sobre los que a mi parecer procede la inconstitucionalidad, preceptúa: Artículo 16 inc f) dice: "Están inhabilitados para ingresar a la función pública, así como para contratar con el Estado: a)... b)...c)... d)... e)... f) los jubilados con jubilación completa o total de la administración pública"; Art. 106: "La jubilación será obligatoria cuando el funcionario cumpla sesenta y cinco años de edad. Será otorgada por resolución del Ministerio de Hacienda o por la Autoridad Administrativa facultada al efecto por la Leyes especiales y Artículo 143 establece: "Los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser incorporados a la administración pública.

En efecto, considero que los fundamentos que sustentan el criterio expuesto en el Ac. y Sent. N° 1064, de fecha 27 de julio de 2004, deben ser aplicados en relación a los Arts. 16 inc. f), 106 y 143, en razón de que guardan relación con la aptitud legal para desempeñar función pública, los que gozasen de jubilación obtenida mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley para conseguir dicho beneficio.

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Arnaldo Lovera
Secretario

VICTOR MANUEL NÚÑEZ R.
MINISTRO

Dr. ANTONIO FRETES
MINISTRO

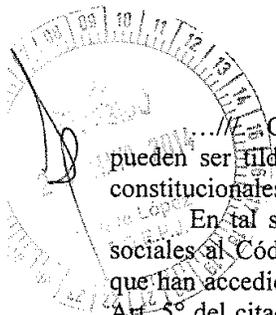
En tal sentido esta Corte sostiene que: Analizando las disposiciones contenidas en la Constitución respecto de las condiciones requeridas para tener acceso a la función pública, se tiene en primer lugar, la norma del Art. 47 que establece, con carácter general: *“El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1) La igualdad para el acceso de la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen, 2) la igualdad ante las leyes; 3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y...”* Por su parte la ley del funcionario público establece el procedimiento a seguirse en el proceso de demostración de la idoneidad profesional del interesado en tener acceso a la función pública. En efecto el Art. 15 de la Ley 1626/00 establece: *“El sistema de selección para el ingreso y promoción de la función pública será el de concurso público de oposición. Se entenderá por concurso público de oposición, el conjunto de procedimientos técnicos, que se basará en un sistema de ponderación y evaluación de informes, certificados, antecedentes, cursos de capacitación y exámenes, destinados a medir los conocimientos, experiencias e idoneidad, expresándolos en valores cuantificables y comparables, conforme al reglamento general que será preparado por la Secretaría de la Función Pública y aprobado por decreto del Poder Ejecutivo”.* Siendo este requisito de la idoneidad la única condición establecida por la ley para el acceso a la carrera de la función pública, no es admisible ninguna otra exigencia, sin quebrantar el principio básico de la igualdad consagrado por la Constitución. Además, se conculcaría el derecho al trabajo, que es erigido a la categoría de un verdadero derecho humano, que el Estado tiene la obligación de respetar, conforme a diversos documentos internacionales, de los cuales la República del Paraguay es signatario, y en consecuencia, se halla obligado a cumplir. De las consideraciones expuestas precedentemente, resulta que la disposición contenida en el Art. 16 inc. f) de la Ley 1626/00 deviene inconstitucional por atentar contra los principios consagrados por la Ley Fundamental del estado Paraguayo, ya mencionado. Además de éstos, si admitiéramos que la condición de jubilado restaría al ciudadano paraguayo la posibilidad de trabajar en la función pública tendríamos que admitir la legalidad de una discriminación, totalmente repudiada por el sistema constitucional que rige en nuestro país. Por otro lado, si interpretamos la norma cuestionada desde el punto de vista que la misma se basa en la prohibición legal de la doble remuneración, surge que de esta disposición subyace una prohibición de percibir en forma conjunta el haber jubilatorio y el salario que corresponde al cargo para el cual ha sido contratado. 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.- Ahondando más, el referido artículo 16 inc. f) es conculcatorio del Art. 109 de la Constitución, en razón de que la jubilación constituye un patrimonio del jubilado con carácter vitalicio y ninguna autoridad puede privarle de este beneficio, salvo la excepción expresa de la mencionada norma constitucional. ...” En estas condiciones, corresponde hacer lugar a la acción promovida, declarando la inaplicabilidad del Art. 16 inc. f) y 143 de la Ley 1626/00, en relación con el accionante.-----

Es por ello que corresponde declarar la inaplicabilidad de los Art. 16 y 143 respecto al accionante, en razón de que dichas normas conllevan una implícita discriminación con relación a los jubilados, inhabilitados para ingresar a la función pública, lo cual menoscaba las disposiciones de los Art. 47, 86, 87, 88, 101 y 102 de la Carta Magna, de acuerdo a los argumentos expuestos precedentemente.-----///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"JUAN PABLO ESTECHE ALFONSO C/ ARTS.
1, 7, 13, 15, 16 INC. F), 18, 19, 20, 21, 33, 35, 36, 40
INCS. B) Y C), 41, 42, 47 ÚLTIMA PARTE, 50,
59, 74, 85, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 102, 106, 139 Y
143 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 1986 - N°
2002.-----



Con relación a los demás artículos impugnados, los mismos considero que no pueden ser declarados de inconstitucionales, puesto que no lesionan derechos ni garantías constitucionales, como lo afirma el accionante.-----

En tal sentido la remisión de la determinación de vacaciones y demás beneficios sociales al Código Laboral no implica retroactividad alguna, puesto que los funcionarios que han accedido a dichos beneficios los deben mantener, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 5° del citado cuerpo legal, que dispone: "Las disposiciones de este Código, contienen el mínimo de garantías y derechos en beneficio de los trabajadores. Ese mínimo no podrá alterarse en detrimento de ellos. Las prestaciones ya reconocidas espontáneamente o mediante convenio por los empleadores y que fuesen más favorables a los trabajadores, prevalecerán sobre las que esta Ley establece" (el subrayado es mío). El Código Laboral es claro respecto a la preeminencia de los beneficios más favorables a los trabajadores frente a los establecidos por leyes posteriores, máxime cuando estos se han estado utilizando dichos beneficios con anterioridad o que sean sobrevivientes por derivación de un convenio colectivo de condiciones de trabajo. Es por ello que la remisión que hace la Ley N° 1626 al CT lejos de ser una violación a derechos constitucionales, es una doble garantía del respecto de los derechos conquistados por los trabajadores del sector público. La Ley N° 1626, está acorde con los parámetros constitucionales del derecho de los trabajadores y cualquier interpretación y aplicación de la misma, debe hacerse bajo esta óptica y nunca en detrimento de sus derechos laborales.-----

Por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Juan Pablo Esteche Alfonso, y consecuencia, declarar inaplicable los Arts. 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 De la Función Pública en relación al accionante, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Disiento respetuosamente con el voto del Ministro Preopinante en base a lo siguiente:-----

De la lectura de los argumentos esgrimidos por el Sr. JUAN PABLO ESTECHE ALFONSO surge un análisis bastante crítico de las disposiciones que ataca. 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.-----

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

GLADYS ESTECHE ALFONSO
Ministra

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Dr. ANTONIO FRETES
MINISTRO

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

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 del 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, ello se da en base a la falta de expresión detallada del agravio concreto que le acarrea 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 *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”. -----

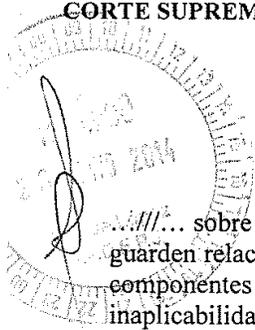
La Corte Suprema de Justicia no se ha mostrado renuente a la adopción del pensamiento jurídico en cuestión, habiéndose pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido señalado, así “La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida 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 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...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"JUAN PABLO ESTECHE ALFONSO C/ ARTS.
1, 7, 13, 15, 16 INC. F), 18, 19, 20, 21, 33, 35, 36, 40
INCS. B) Y C), 41, 42, 47 ÚLTIMA PARTE, 50,
59, 74, 85, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 102, 106, 139 Y
143 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 1986 - N°
2002.

...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 pretende.

El caso sometido a consideración de esta Sala, se encuentra incoado por el Sr. JUAN PABLO ESTECHE ALFONSO, Gerente General de la Administración Nacional de Navegación y Puertos, el cual a lo largo de su presentación critica duramente la ley de la función pública, más no existe una sola constancia o mención en todo el expediente que acredite que se al mismo se le haya aplicado, con el consecuente agravio, tan siquiera alguno de los artículos cuya inconstitucionalidad alega. 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 el 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.

Por los motivos expuestos precedentemente, considero que la presente Acción de Inconstitucionalidad no puede prosperar ante la ausencia de los requisitos esenciales para su viabilidad. Es mi voto.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÒDICA** dijo: El Sr. Juan Pablo Esteche Alfonso, quien señala, en su presentación, ser Gerente General de la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), se presenta por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 1, 7, 13, 15, 16 inc. f), 18, 19, 20, 21, 33, 35, 36, 40 incs. b) y c), 41, 42, 47 últ. parte, 50, 59, 74, 85, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 102, 106, 139 y 143 de la Ley N° 1.626/2.000 "*De la Función Pública*", por colisionar principios consagrados en la Constitución Nacional (fs. 51/61).

Que, en primer lugar, debo lamentar el lapso transcurrido desde la promoción de esta acción de inconstitucionalidad mas esta Magistratura no puede permitir más demora que la ya generada, debido a que estos autos llegaron a mi gabinete en fecha 14 de marzo de 2012.

1) Por razones no imputables a la conformación actual de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra actos normativos, no han pasado por un estudio previo que determine la admisibilidad o no de las mismas, provocando ello la admisión de acciones, como la presente, que debían ser rechazadas *in limine*. Una vez que la acción de inconstitucionalidad haya tenido el trámite previsto en la ley, nos encontramos ante rechazos por razones de forma, en su mayoría, generando la imposibilidad material de ser subsanadas.

2) Las acciones de inconstitucionalidad deben pasar por un estudio previo que determine su admisibilidad o no, verificando que se dé cumplimiento a las formalidades

GLADYS BAREIRO DE MÒDICA
Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

exigidas en la ley, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 552 del Código Procesal Civil.

3) En el presente caso, la parte accionante acompaña la Resolución N° 053 del 13 de febrero de 2.002, dictada por el Directorio de la Administración Nacional de Navegación y Puertos "Por la cual se nombra al Lic. Juan Pablo Esteche Alfonso, en carácter de Gerente General de la Administración Nacional de Navegación y Puertos...", sosteniendo un posible o eventual agravio con respecto a los Arts. 1, 7, 13, 15, 16 inc. f), 18, 19, 20, 21, 33, 35, 36, 40 incs. b) y c), 41, 42, 47 últ. parte, 50, 59, 74, 85, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 102, 106, 139 y 143 de la Ley N° 1.626/2.000 "De la Función Pública", ya que el mismo a la fecha de la presentación de la acción no ha documentado la contraposición, a través de una resolución de desafectación de contrato o algo similar, que importe efectivamente un agravio concreto y vigente.

4) El agravio que sustenta una acción de inconstitucionalidad debe ser: 1) **propio**: el perjuicio en cuestión debe afectar personalmente a la parte que lo invoca, excluyéndose los agravios ajenos; 2) jurídicamente protegido, concreto, efectivo y actual.

5) Atendiendo a las consideraciones expuestas, no se puede considerar que exista conculcación de orden constitucional, en razón de que la parte accionante no se encuentra legitimada para la promoción de la presente acción, es decir no cuenta con *legitimatío ad causam* contra los actos normativos impugnados.

6) En atención a lo expuesto, considero que corresponde rechazar la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.

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

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Ante mí:

Abog. Arnaldo Leveza
Secretario

Dr. ANTONIO...
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 362

Asunción, 23 de Mayo de 2.014.-

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.

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Ante mí:

Abog. Arnaldo Leveza
Secretario

Dr. ANTONIO...
Ministro