

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CARLOS RAUL TORRES FERREIRA C/ ART. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY 3989/10; ART. 251 DE LA LEY DEE ORGANIZACIÓN ADM. Y ART. 1 DE LA LEY N° 700/96". AÑO: 2017 - N° 453.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Seiscientos setenta y tres. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los días del mes de agosto del año dos mil diez y ocho, 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: "CARLOS RAUL TORRES FERREIRA C/ ART. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY 3989/10; ART. 251 DE LA LEY DEE ORGANIZACIÓN ADM. Y ART. 1 DE LA LEY N° 700/96"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Carlos Raúl Torres Ferreira, 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 RAUL TORRES FERREIRA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3989/2010 que modifica los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley 1626/2000 "De la Función Pública", contra el Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa del 22 de junio de 1909, y finalmente contra el Art. 1° de la Ley N° 700/96. Alegando la conculcación de preceptos constitucionales.-----

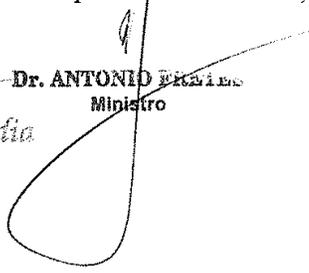
De la documentación acompañada, surge que efectivamente por Decreto N° 6938 de fecha 21 de marzo de 2017, se acordó el Retiro Temporal del cuadro permanente de las Fuerzas Armadas de la Nación a favor del Sr. **CARLOS RAUL TORRES FERREIRA**.-----

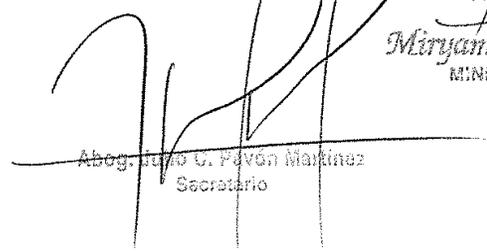
Manifiesta que la ley impugnada viola normas y principios constitucionales, lesionando en consecuencia derechos otorgados y reconocidos por la Carta Magna, en los artículos 47° inc 3), 86°, 88°, y 105° de la Constitución Nacional, ya que conculcan su derecho a ejercer un cargo de la Función Pública por 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" y 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 debido a que no se constata que el mismo haya sido reincorporado a la Función Pública. 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 la 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

Dra. Gladys E. Bareiro de Modica  
Ministra

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
Abog. Juan C. Póvón Martínez  
Secretario

que dispone ya en el inicio el artículo 555° de la Ley N°1337/88 cuando dispone tajantemente: “*La sentencia de la Corte 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 la 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.**-----

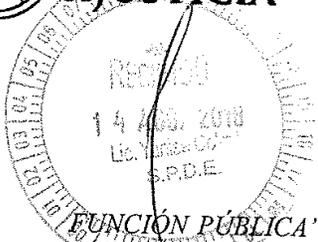
En el caso en cuestión es precisamente éste el requisito no observado por el accionante, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el control de constitucionalidad de las leyes, ello debido a la notable trascendencia que deviene, en caso de ser positivo, del resultado de 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 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, siendo que aquella se centra más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional sin demostrar fehacientemente que el mismo se ha incorporado nuevamente a la Administración Pública viéndose afectado 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.-

Finalmente el accionante formula agravios contra el Art. 1° de la Ley 700/96. La citada disposición no denota vicio de inconstitucionalidad porque reglamenta el Art. 105 de la Constitución, que 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. Por tanto la prohibición de la doble remuneración se refiere al empleado público en servicio activo, y no a quienes se encuentran bajo el régimen jubilatorio y han accedido nuevamente a la función pública.-----

Por todo lo precedentemente expuesto, visto el parecer del Ministerio Público, 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 RAUL TORRES FERREIRA, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 16 incisos f) y 143 de la Ley N° 1626/2000 “DE LA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CARLOS RAUL TORRES FERREIRA C/ ART. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY 3989/10; ART. 251 DE LA LEY DEE ORGANIZACIÓN ADM. Y ART. 1 DE LA LEY N° 700/96”. AÑO: 2017 – N° 453.**-----

“FUNCIÓN PÚBLICA”, modificados por el **Artículo 1 de la Ley N° 3989/10 “QUE MODIFICA EL INCISO F) DEL ARTÍCULO 16 Y EL ARTÍCULO 143 DE LA LEY N° 1.626/2000, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”**; contra el **Artículo 1 de la Ley 700/1996 “QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL QUE DISPONE LA PROHIBICIÓN DE DOBLE REMUNERACIÓN”**; y contra el **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909 “DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO”**. Para el efecto acompaña la instrumental que acredita su calidad de JUBILADO de las Fuerzas Armadas de la Nación.-----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 47, 86, 88, 103, 109 de la Constitución.-----

Es oportuno resaltar que el accionante si bien ha presentado la instrumental que acredita su calidad de “jubilado” de las Fuerzas Armadas de la Nación, omitió arrimar a autos la documentación que certifique en forma fehaciente su nuevo acceso a la Función Pública, cuestión que invalida su legitimación activa ante la impugnación realizada. Si bien el mismo es jubilado, ello no le autoriza a tal impugnación, pues al no estar ocupando actualmente un empleo o cargo público, las normas que ataca no le son aplicables.-----

Ante esta situación no nos queda otra que entender que el recurrente, al momento de la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad tenía solo la expectativa, y no así el derecho adquirido, a que se le aplicaran las normas impugnadas. Al respecto es preciso aclarar que se adquiere un derecho cuando se cumplen las condiciones consagradas en la Ley para acceder a él, de lo contrario se trata de meras expectativas. *“Las meras expectativas no constituyen en propiedad derechos, sino razonables previsiones, fundadas en normas vigentes, relativas a la adquisición de derechos”* (Ossorio, M. y otros *“Enciclopedia Jurídica Omeba”* Driskill: Buenos Aires (1990), T VIII, p. 284). *“No pasan de ser una esperanza o posibilidad de convertirse en derechos adquiridos e ingresar en el patrimonio de una persona cuando se reúnan los presupuestos legales correspondientes, las que mientras tanto no son sino una simple eventualidad”* (Cifuentes, S. *“Elementos de Derecho Civil. Parte General”* Editorial Astrea: Buenos Aires (4ª ed-: 1999), p. 30).-----

Así las cosas, entendemos que el recurrente se encuentra ante una mera expectativa de volver a acceder a la función pública, pues solo aspira a la titularidad de tal derecho en vía de cumplir con las condiciones legalmente exigidas para acceder a la misma. Por lo tanto, el recurrente al no ser titular del derecho que invoca y no estar afectado por la aplicación de las normas que impugna, no podría ser considerado por parte de esta Sala como sujeto legitimado para provocar el control de constitucionalidad, en estricto cumplimiento a lo previsto en el Artículo 550 del Código Procesal Civil que dice: *“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”*.-----

Además, es de recordar que en materia de acción de inconstitucionalidad, la cuestión de forma es un requisito elemental a los efectos de la admisión de la acción intentada, es decir, se deben cumplir con las mismas formalidades de presentación exigidas en cualquiera de las instancias ordinarias. En el caso en cuestión no se ha cumplido con un requisito formal, cual es la de acreditar la calidad invocada y a partir de allí permitir a esta instancia determinar la legitimidad frente a las normas impugnadas.-----

Esta acción por lo tanto carece de sentido lógico formal, pues como lo señaláramos no se cuenta con los documentos que demuestren de manera confiable la calidad del accionante ya que el único

documento que lo habilitaría como legítimo acreedor de tales derechos no se encuentra agregado al expediente, resultando ésta, una presentación incompleta y sin posibilidad de resolverse sobre el fondo de la cuestión por falta de legitimación formal, sin perjuicio de poder realizar una nueva presentación ante la misma instancia una vez subsanados los errores de forma que contiene la misma.-----

Tal situación, impide que esta Corte pueda expedirse con respecto a la acción promovida por cuanto que el requisito esencial, es decir, la condición de “empleado o funcionario público”, no ha sido demostrada por ningún medio fehaciente, la sola invocación del deseo de volver a ocupar un empleo o cargo público resulta insuficiente.-----

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.** 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.”-----

En atención a lo manifestado, opino que por mandato legal esta Sala 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 normas impugnadas y en consecuencia 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:

Dra. Gladys E. Bareiro de M...  
Ministra

Ante mí:

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Juan C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 673. -

Asunción, 13 de agosto de 2018.-

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.-----

Dra. Gladys E. Bareiro de M...  
Ministra

Ante mí:

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro