



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
 "Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 "ISACIO AGUILAR CASTILLO C/ ART. 16 DE  
 LA LEY N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN  
 PÚBLICA". AÑO: 2008 - N° 1420.**

**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** Ochocientos sesenta y cuatro.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte y cuatro días del mes de septiembre, del año dos mil torce, 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: "ISACIO AGUILAR CASTILLO C/ ART. 16 DE LA LEY N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Isacio Aguilar Castillo, 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: El señor **ISACIO AGUILAR CASTILLO**, Comisario Principal DAEP –retirado–, por derecho puro y bajo patrocinio de Abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra el **ARTÍCULO 16 INC. F) DE LA LEY N° 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"**, que establece: **"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"**.

1. Manifiesta el accionante que por Decreto N° 1472 del Ministerio del Interior, de fecha 7 de enero de 2004, se acordó su pase a retiro de la Policía Nacional, conforme lo acredita con la copia autenticada del referido decreto. Asimismo sostiene que la disposición legal impugnada viola los Artículos 46, 47, 86, 88, 103 y 109 de la Constitución Nacional, al estar cercenando su derecho a acceder nuevamente a la función pública, pues la jubilación que se le otorgó entró a formar parte de su patrimonio, convirtiéndose en un bien que no puede ser menoscabado como resultaría de la aplicación del Art. 16 inc. f) de la Ley N° 1626/00, en esta oportunidad impugnado.

2. La acción debe prosperar.

3. En el caso de autos se plantea la situación de un funcionario jubilado que al estar investido de tal calidad se ve imposibilitado de seguir prestando servicio al Estado Paraguayo.

3.1. En este sentido, analizando cuidadosamente el tema traído a consideración de esta Sala, recuerdo que para tener acceso a la función pública, se erigen como requisitos los establecidos por un lado en el Art. 47 de nuestra Carta Magna que establece: "El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1)..., 2)..., 3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad...". Por otro lado la Ley de la Función Pública determina en su Art. 15 el sistema de selección para el ingreso y promoción en la función pública –*el concurso público de oposición*– el cual 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 del candidato. Consecuentemente, al pretender exigir otros requisitos fuera de los citados, se está quebrantando el principio de la igualdad, consagrado en nuestra Constitución

VICTOR M. NÚÑEZ R.  
 MINISTRO

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
 Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
 Ministro

Abog. Arnaldo Levera  
 Secretario

Nacional y 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.-----

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.-----

Que, con posterioridad a la firma del voto, se ha promulgado la Ley N° 3989/2010, que modifica el Art. 16 inciso f) de la Ley N° 1626/00, sin que los agravios expresados por las accionantes se hayan alterado con la nueva redacción, pues ellas han solicitado se hagan valer sus derechos y se hagan efectivas las normas constitucionales a los efectos de volver a ser incorporadas a la Función Pública. En aplicación del principio de economía procesal y con el fin de otorgar al ciudadano una respuesta cierta a sus reclamos, paso a ampliar mi voto y asimismo *declarar inconstitucional la Ley N° 3989/2010 por las mismas razones que aplico respecto al Art. 16 inciso f) ya analizado.*-----

Nuestra Carta Magna garantiza la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "*iura novit curiae*" ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías –positivas y negativas– exigibles jurisdiccionalmente.*-----

En aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Arts. 16 inc. f) de la Ley N° 1626/2000, fue modificado por la Ley N° 3989/2010, no fue erradicado el agravio constitucional denunciado. Los agravios son exactamente los mismos, independiente del número del artículo o de la ley que lo recoja. No debemos confundir la norma derecho con la norma número, pues las leyes se limitan a normas derechos y obligaciones, y estos están y son distintos a la norma número en la cual están sustentadas.--

En consecuencia, mi voto es porque se decrete la inconstitucionalidad del Art. 16 inciso f) de la Ley N° 1626/2000, modificado por Ley N° 3989/2010, en relación al accionante, de acuerdo a lo previsto en el Art. 555 C.P.C.-----

A su turno, el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta el Sr. **ISACIO AGUILAR CASTILLO**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado **CARLOS ORTIZ**, a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 16 inc. f) de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública".-----

De la documentación acompañada, surge que efectivamente en virtud del Decreto N° 1472 del 07 de Enero de 2004, el Ministerio del Interior acordó Haber de Retiro al Comisario Principal DAEP, Sr. **ISACIO AGUILAR CASTILLO.**-----

Manifiestan que las normas conculcan su derecho a acceder a un cargo de la Función pública por el hecho de haber obtenido su jubilación por los años de servicios al Estado, lo cual no sólo es violatorio del Art. 86 de la C.N. –el cual garantiza el derecho a un trabajo lícito a todos los habitantes de la República– sino que también contraviene 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 ...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ISACIO AGUILAR CASTILLO C/ ART. 16 DE  
LA LEY N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN  
PÚBLICA". AÑO: 2008 - N° 1420.-----

...///... requisitos que la idoneidad.-----

En cuanto a la impugnación del Art. 16 inc. f) de la Ley de la Función Pública, es oportuno señalar que ya ha sido modificado por nuevas normativas vigentes, por lo que un pronunciamiento de esta Corte sobre dichas disposiciones resultaría ineficaz y carente de interés práctico.-----

Evidentemente, lo que tenemos que afirmar es que ciertamente el Artículo atacado ha sido modificado. Nos encontramos justamente ante un caso en que la alteración de las circunstancias que motivaron dicho proceso, hace que ésta haya perdido toda virtualidad práctica. Esta Corte ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia "debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso" (CS, Asunción, 5 setiembre, 1997, Ac. y Sent. N° 506).-----

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.-----

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

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

Dr. *Ady's Barbero* de Módica  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

"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 ciertos 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).-----

Consecuentemente, analizadas las constancias de autos y los términos de la normativa impugnada, surge a la vista de esta Sala 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 no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno, la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor *Isacio Aguilar Castillo*, en su calidad de Comisario Principal DAEP, en situación de retiro de la Policía Nacional, conforme al Decreto N° 1472 de fecha 7 de enero de 2004 cuya copia autenticada acompaña, presenta Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 16 inc. f) de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA".-----

Refiere el accionante que la norma impugnada conculca los Arts. 47, 86 y 105 de la Carta Magna ya que el hecho de haber obtenido su jubilación se le está cercenado su derecho a acceder nuevamente a la función pública.-----

De las constancias de autos, surge que el Señor *Isacio Aguilar Castillo*, promueve la presente acción de manera preventiva. En este sentido, ya en varias oportunidades se ha expedido esta Sala al señalar que resulta hartamente 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 persiguen las actoras es una declaración de inconstitucionalidad con efectos *a futuro*, vale decir, para el eventual caso de que las mismas nuevamente quieran prestar sus servicios al Estado en calidad de funcionarias públicas. 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.-----



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ISACIO AGUILAR CASTILLO C/ ART. 16 DE  
LA LEY N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN  
PÚBLICA". AÑO: 2008 - N° 1420.**

No nos consta de manera fehaciente que el Art. 16 inc. f) de la Ley N° 1626/00 se haya aplicado al recurrente ya que en ningún momento éste ha expresado ni mucho menos demostrado que nuevamente volvió a incorporarse a la función pública, sino que ha promovido la presente acción ante la posibilidad de ingresar nuevamente a la función pública, es decir, en resguardo de posibles intereses futuros.

Consecuentemente, analizadas las constancias de autos y los términos de la normativa impugnada, surge a la vista de esta Sala 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 opino 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:

VICTOR M. NUÑEZ n.  
MINISTRO  
Ante mí:

*Dra. Gladys Bareiro de Mónica*  
Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*Abog. Arnaldo Levera*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

**SENTENCIA NUMERO:**

Asunción, de 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.

*VICTOR M. NUÑEZ n.*  
VICTOR M. NUÑEZ n.  
MINISTRO  
Ante mí:

*Dra. Gladys Bareiro de Mónica*  
Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*Abog. Arnaldo Levera*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

