

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER C/ ART. 1º DE  
LA LEY Nº 5534/15". AÑO: 2016 – Nº 338.-----

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

13 ABR. 2016

Lic. Gladys Monges  
S.P.D.E.P.J.  
Jefa

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Trescientos sesenta y nueve.* -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *trece* días del mes de *abril* 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 **SINDULFO BLANCO** y **MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI**, quienes integran esta Sala por inhibición de los Doctores **ANTONIO FRETES** y **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 5534/15"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Doctor José Raúl Torres Kirmsers, por derecho propio, magistrado judicial y letrado en causa propia.-----

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 **PEÑA CANDIA** dijo: Esta Excm. Corte Suprema de Justicia, con carácter previo y liminar, debe corroborar –de oficio– el cumplimiento de los presupuestos de admisibilidad de toda acción de inconstitucionalidad.-

El Art. 557 del Código Procesal Civil textualmente dispone: "*Al presentar su escrito de demanda el actor constituirá domicilio e individualizará claramente la resolución impugnada, así como el juicio en que hubiese recaído. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio constitucional que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y precisos su petición (...) En todos los casos la Corte examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimará sin más trámite la acción*".-----

Por su parte, el Art. 12 de la Ley Nº 609/95 textualmente estatuye: "*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*".-----

De una lectura de los autos se ve que el demandante ha satisfecho el cumplimiento de todos los requisitos enunciados y, además ha demostrado tener legitimación activa e interés personal y concreto en la declaración, puesto que es Ministro titular de la Corte Suprema de Justicia, a la par que Vicedecano de la Facultad Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, docente universitario de la misma, capacitador del CIEJ y profesor con profusa producción bibliográfica, producto de la investigación científica en las ciencias jurídicas, según surge de las instrumentales que han sido acompañadas a la demanda.-----

La cuestión sometida aquí a decisión versa sobre la inconstitucionalidad de la Ley Nº 5534/15, que en su Art. 1º reglamenta el Art. 254 de la Constitución, el cual establece una serie de incompatibilidades y prohibiciones relativas a quienes ejercen la magistratura judicial.-----

A fin de efectuar un certero encuadre del caso bajo estudio, se debe precisar el exacto contenido y alcance de lo estatuido por dicha ley. A texto normativo literal, ella prevé: "*Artículo 1º. A los efectos de lo establecido en los Artículos 196, segundo párrafo, 241 y 254 de la Constitución Nacional, se entenderá como ejercicio parcial de la docencia y la investigación científica, sólo aquel que se realiza en horas cátedra y como educador o*

*Miguel Oscar Bajac*  
MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

*Abog. Arnaldo Levera*  
Abog. Arnaldo Levera

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

*Sindulfo Blanco*  
SINDULFO BLANCO  
Ministro

*Investigador en una institución educativa.* ". Con la transcripción hecha, queda claro que se pretende reglamentar las incompatibilidades y prohibiciones que pesan sobre los magistrados judiciales, en relación con el desempeño del único tipo de actividad permitida por la Constitución Nacional a quienes invisten en carácter de magistrados: la actividad docente paralela a la función de magistratura.-----

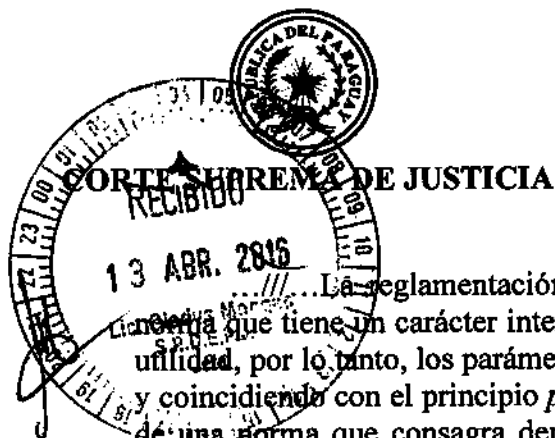
La parte demandante tacha de inconstitucionalidad dicha ley, diciendo que la misma le ha cercenado su derecho constitucional al trabajo –Art. 86– a enseñar –Art. 74– a ejercer y ocupar funciones y cargos públicos –Art. 101– a la igualdad –Art. 46– y que agrava una prohibición constitucional más allá de lo que la Carta Magna ha concebido para el supuesto regulado en ella, empeorando el régimen de incompatibilidades que la Constitución establece para la magistratura y conculcando el principio de razonabilidad de las normas reglamentarias, de modo tal que desatiende o ignora la norma esencial de libertad, en virtud de la cual está permitido lo que no está prohibido –Art. 9–.-----

Sin duda la ley de marras intenta establecer los alcances de un derecho subjetivo: el que tiene todo magistrado de ejercer la única actividad que le es permitida como compatible con su cargo, es decir, la profesión docente. En materia de limitaciones de los derechos subjetivos de las personas se debe obrar con mucha cautela y tino, ya que cualquier prescripción que desborde ciertos márgenes de prudencia, puede convertirse en un verdadero desconocimiento de derechos fundamentales. Esto se inscribe en la corriente del principio *pro personae*, de amplia recepción en nuestro derecho y en el derecho internacional, que apunta a la obligación que tiene el Estado de considerar siempre la norma más amplia cuando se trate de reconocer derechos humanos y, a la par, de instrumentar la norma más restringida cuando se trate de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Así lo tiene dicho la doctrina: "*La finalidad personalista que nutre al texto constitucional revela que todas sus declaraciones, principios e instrumentos, apuntan a consagrar y consolidar la libertad de las personas. De modo que todo límite que se pretenda establecer para la libertad debe resultar de una disposición expresa que sea concordante con la Constitución. Asimismo, en caso de duda, cuando agotada la aplicación de todas las reglas de interpretación no resulta posible arribar a una solución precisa y clara, la determinación que se adopte para el caso concreto debe ser en salvaguarda de la libertad comprometida por aplicación del principio in dubio pro libertate*" (BADENI, Gregorio. 2006. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Buenos Aires. La Ley. Pág. 126).-----

La materia constitucional está, de esta manera, gobernada por principios como la razonabilidad, la proporcionalidad y la igualdad. Estos principios están íntimamente interconectados entre sí, de modo tal que una restricción no justificada o irrazonable de los derechos subjetivos también atenta contra el principio de igualdad. En palabras de Robert Alexy: "*Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual*" (ALEXY, Robert. 1993. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. Pág. 395).-----

El acto que se tilda de inconstitucional es una norma reglamentaria. La reglamentación es, esencialmente, un acto normativo dotado de especificidad y concreción, por virtud del cual se establece una regla de conducta que desarrolla el alcance y efectos últimos de una norma más general. En este caso, estamos ante la reglamentación de una norma que no solo es de mayor envergadura jerárquica que la reglamentaria, sino también está informada de un genuino equilibrio dogmático, pues se inserta en un largo entramado de garantías y derechos. Tal entramado establece una serie de interdependencias entre los derechos subjetivos, que derivan de una concepción integral de los derechos, la cual ha sido ampliamente reconocida por organismos y cortes internacionales con jurisdicción sobre nuestro país. "*5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí...*" (Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993, Viena, Austria) y "*...los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles...*" (Proclamación de Teherán, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Teherán, 23 de mayo de 1968).-----...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER C/ ART. 1º DE  
LA LEY Nº 5534/15". AÑO: 2016 – Nº 338.-----



La reglamentación también puede caracterizarse, de modo lato, como una norma que tiene un carácter interpretativo respecto de la otra que reglamenta. Son de suma utilidad, por lo tanto, los parámetros que rigen todo esfuerzo interpretativo. En este sentido, y coincidiendo con el principio *pro persona*, al que ya se ha aludido antes, la interpretación de una norma que consagra derechos personales a los sujetos debe tender siempre, y en todo caso, a la salvaguarda de los mismos; es decir, a su intangibilidad y a la conservación de su sentido primordial. En este mismo tenor se ha dicho: *"La interpretación restrictiva consiste en reducir el alcance de una norma, cuando su significado literal no permite razonablemente extenderlo a determinadas hipótesis ni, frente a otras, mantener siquiera el significado atribuido para los casos específicos que prevé. Tal es lo que acontece con las excepciones (...) establecidos expresamente en el texto constitucional que, por tratarse de limitaciones circunstanciales impuestas al principio de igualdad (...), deben ser objeto de una interpretación restrictiva"*. (BADENI, Gregorio. *Op. Cit.* Pág. 103).-----

Claramente, la prerrogativa de reglamentación que ostenta el Poder Legislativo debe corresponderse con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que, en esencia, translucen la correspondencia entre las finalidades legislativas y los medios articulados para su conquista.-----

La proporcionalidad implica que los medios empleados –que es este caso son medios normativos– son idóneos y adecuados al fin perseguido con la toma de la medida de autoridad, como bien lo apunta el dictamen fiscal que consta en autos. Cuando la finalidad es reglamentaria, la proporcionalidad debe medirse no solo respecto del fin buscado, sino también respecto de la norma madre cuya regulación se pretende hacer. De este modo, se puede sostener que entre la reglamentación y la materia reglada debe existir una total coherencia de contenido y de objetivos, y que la reglamentación no debe sobrepasar o ultrapasarse ya fijados por la norma madre.-----

Esta cualidad de proporcionalidad se halla íntimamente ligada con otro de los parámetros que debe cumplir la reglamentación es el de racionalidad; la atribución legislativa de reglamentar la Carta Magna no puede ser ejercida de manera arbitraria e irrazonable, sino, por el contrario, debe erigirse como mecanismo para operativizar una norma de carácter general. La doctrina se ha pronunciado en igual sentido: *"Los derechos fundamentales, en tanto derechos de rango constitucional, pueden ser restringidos sólo a través de, o sobre la base de, normas con rango constitucional. Por ello, las restricciones de derechos fundamentales son siempre o bien normas de rango constitucional o normas de rango inferior al de la Constitución a las que autorizan dictar normas constitucionales"* (ALEXY, Robert. *Op. Cit.* Págs. 272/277).-----

Es así que el principio de razonabilidad impone la adecuación de las normas reglamentarias a los principios dogmáticos de la propia Constitución. *"Es razonable todo acto que no se traduzca en la violación de la Constitución, o en la desnaturalización de sus preceptos. La razonabilidad de un acto está condicionada a su adecuación a los principios del sentido común constitucional en orden a la justicia, moderación y prudencia que ella establece. Es así que un acto puede ser formalmente constitucional, pero esencialmente inconstitucional cuando su contenido no guarde la debida proporción con las circunstancias que lo motivan, o cuando no responda a una finalidad constitucional de bien común"* (BADENI, Gregorio. *Op. Cit.* Pág. 120).-----

Por ende, la reglamentación de las restricciones a los derechos y libertades consagrados en la Constitución debe adecuarse al propósito para el cual fueron establecidas, sin que ello implique una limitación excesiva en los términos de los principios arriba mencionados. La propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Art. 30 legisla: *"Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y*

MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

Abog. Arnaldo Levera

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

SINDULFO BLANCO  
Ministro

*ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”*.-----

En la concreta situación que nos plantea el caso en estudio, es menester tener presentes las finalidades para las cuales fueron instituidas las incompatibilidades de la magistratura. En las precisas y certeras palabras del Prof. Bidart Campos: “...*los jueces no pueden desarrollar actividades políticas, administrativas, comerciales, profesionales, etc., ni tener empleos públicos o privados. Por excepción, pueden ejercer la docencia, y realizar tareas de investigación y estudios. No hay que ver estas incompatibilidades como ‘prohibiciones’ dirigidas a la persona de los jueces para crearles cortapisas en sus actividades, sino como una ‘garantía’ para su buen desempeño en la magistratura y para el funcionamiento correcto e imparcial de la administración de justicia*” (BIDART CAMPOS, Germán J. 1997. *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo III. Buenos Aires. Ediar. Pág. 346).-----

La ley cuya declaración de inconstitucionalidad se propuso, al concebir la docencia en los términos en los que lo hace, convierte en casi imposible el ejercicio de esta actividad lícita para los magistrados, produciendo una extensión a supuestos de hecho no previstos por la norma constitucional, y, aún más, posicionando a los titulares de la magistratura ante una verdadera prohibición no concebida por la Carta Magna, a tal punto que importa un auténtico cercenamiento de derechos humanos fundamentales.-----

Por todas las razones expuestas, voto por la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 5534/15.-----

A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI** dijo: Me adhiero a los sólidos e inexpugnables argumentos expuestos por la Señora Ministra preopinante, en cuanto a la procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad incoada. En efecto, el Artículo 1° de la Ley N° 5534/15 “Que reglamenta los artículos 196, 2° párrafo, 241 y 254 de la Constitución Nacional” resulta contrario al espíritu de la Constitución, puesto que circunscribe la docencia o investigación científica a tiempo parcial a las “horas cátedra”, introduciendo así una limitación que escapa a los parámetros razonables que rigen, en términos amplios, la actividad docente.-----

No caben dudas que la norma impugnada de inconstitucional, de ser aplicable, produciría evidentes perjuicios al accionante, quien ha demostrado acabadamente su desempeño en actividades vinculadas a la docencia y la investigación científica, que no se confinan a las “horas cátedra”.-----

La amplitud del desarrollo académico en materia jurídica ha demostrado que la labor académica en derecho se desarrolla en diversos ámbitos, y que la docencia y la investigación científica no pueden, ni deben, ser coartadas a tal punto de circunscribirlas a una “institución educativa” y en “horas cátedra”, lo cual significaría en realidad su sencilla negación, más aún en el caso particular de la investigación científica, la cual por definición tiene lugar en el retiro que brindan la reflexión y el recogimiento.-----

Por otra parte, debemos también pensar en el interés que tiene la formación universitaria, y con ello de la sociedad toda, de contar con el concurso de los juristas más destacados. Una norma legal como la que estamos examinando privará, sin duda, a los institutos de enseñanza superior de sus valores más reputados.-----

En suma, entiendo que la acción de inconstitucionalidad propuesta debe ser acogida.-----

A su turno el Doctor **BLANCO** dijo: Coincido plenamente con las profundas y felices inferencias logradas por los ilustres colegas preopinantes y, agrego:-----

El mínimo de moralidad exigido por la sociedad está en la Ley. Y la Ley está representada por la Fiscalía General del Estado que, concluye afirmando la procedencia de la presente demanda y por dichos motivos voto también en igual sentido.-----

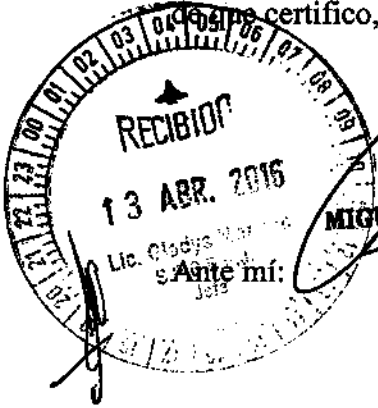
...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER C/ ART. 1º DE  
LA LEY Nº 5534/15". AÑO: 2016 – Nº 338.-----

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

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



*Miguel Oscar Bajac*  
MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

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

*Sindulfo Blanco*  
SINDULFO BLANCO  
Ministro

*Abog. Arnaldo Levera*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 367.-

Asunción, 13 de abril de 2016.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Constitucional  
RESUELVE:

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1º de la Ley Nº 5534/15 "Que reglamenta los artículos 196, 2º párrafo, 241 y 254 de la Constitución Nacional", con relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

*Miguel Oscar Bajac*  
MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

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

*Sindulfo Blanco*  
SINDULFO BLANCO  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Arnaldo Levera*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

