CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR FACUNDO LARREA HOLZMANN C/ ART. 1° DE LA LEY N°5221/14 QUE MODF. EL ART. 93 DE LA LEY 1860/02 "QUE ESTABLECE EL CODIGO AERONAUTICO DE LA RCA. DEL PARAGUAY". AÑO: 2020 N°:2078.----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 20-09-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Novecientos cincuenta y seis.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay a los diecinueve días del mes de Septiembre del año dos mil Veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional **Doctores GUSTAVO SANTANDER DANS, VICTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR FACUNDO LARREA HOLZMANN C/ ART. 1° DE LA LEY N°5221/14 QUE MODF. EL ART. 93 DE LA LEY 1860/02 "QUE ESTABLECE EL CODIGO AERONAUTICO DE LA RCA. DEL PARAGUAY",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el Abg. Alejandro José Piera Váldes en nombre y representación de Facundo Larrea Holzmann.----------

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: ----------

C U E S T I O N:

Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida? ----------

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIESEL JUNGHANNS**, **RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS.----------**

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS** dijo: La cuestión a ser analizada en la presente acción de inconstitucionalidad gira en torno a la determinación de si la norma impugnada es o no violatoria de los derechos laborales, de las garantías de la igualdad y del principio de no discriminación, y de la libre concurrencia - y libre contratación- en cuanto obliga a las personas jurídicas que ofrezcan servicios aeronáuticos (en el caso particular, servicios de fumigación agrícola) a contratar personal de nacionalidad paraguaya y a reemplazar a sus pilotos extranjeros por nacionales en un plazo abreviado.----------

Para ello debemos traer a la luz las disposiciones constitucionales relacionadas al caso.-

Art. 46, primer párrafo: *"Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien..."*.----------

Artículo 86: *"Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables"*.----------

Artículo 87: *"El Estado promoverá políticas que tiendas al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional"*.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez

Artículo 88, primer párrafo: "*No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales*".----------

Art. 107: "*Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, dentro de un régimen de igualdad de oportunidades. Se garantiza la competencia en el mercado. No serán permitidas la creación de monopolios y el alza o la baja artificiales de precios que traben la libre concurrencia. La usura y el comercio no autorizado de artículos nocivos serán sancionados por la Ley Penal*".----------

El derecho humano al trabajo, reconocido expresamente por la Constitución Nacional, comprende dos aspectos importantes: el derecho a elegir libremente una actividad lícita y el derecho a ejercer o desarrollar la actividad elegida. Por tanto, los sujetos activos de tales derechos son las personas tanto físicas como jurídicas, y los sujetos pasivos son el Estado y las demás personas. De allí que tanto las autoridades públicas como las personas privadas vean su actuar condicionado por estos preceptos constitucionales.----------

Las normas constitucionales transcriptas consagran garantías en favor de todos los habitantes de la República del Paraguay -no sólo de los nacionales- que les aseguran la igualdad en derechos, específicamente en cuanto al trabajo -ya sea éste realizado en relación de dependencia o ya se trate del ejercicio independiente de un oficio, profesión o actividad económica-, así como proscriben cualquier tipo de discriminación hacia el trabajador por motivos de su origen, su sexo, su edad, religión, orientación política, etc.----------

Al garantizar constitucionalmente tanto la prohibición de la discriminación laboral así como la libertad de concurrencia, el Estado Paraguayo, en su carácter de Estado Social de Derecho, asume sendos compromisos. En primer lugar, y como presupuesto básico de la libertad económica, debe permitir que los habitantes de la República se dediquen a la actividad económica de su preferencia, dentro del sistema de oferta y demanda imperante en el mercado económico, asumiendo una postura pasiva y absteniéndose de aplicar cualquier tipo de política que cercene esta libertad.----------

Yendo más lejos y en el mismo sentido, el Estado se compromete a garantizar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de las actividades económicas, lo cual implica no sólo una postura pasiva sino un intervencionismo destinado a paliar los desequilibrios entre la oferta y la demanda que se producen en el mercado de trabajo, lo que supone la adopción de una serie de medidas de ordenación, impulso y fomento.----------

Entonces, el reconocimiento expreso de estos derechos fundamentales supone la consecuencia de que el Estado queda inhibido de actuar en desconocimiento de ellos. Esto conlleva que cualquier ley que impida el ejercicio de uno de esos derechos fundamentales deberá ser declarada inconstitucional.----------

En otro orden de cosas, debemos reconocer que si bien el Art. 87 de la Ley Suprema establece una discriminación positiva hacia el trabajador nacional, al momento que establece que se dará preferencia al mismo, ello no implica que esté permitido limitar el ejercicio de una profesión exclusivamente a trabajadores paraguayos, así como tampoco equivale que ante la oferta de trabajadores extranjeros mejor calificados o más idóneos que los nacionales, se deba preferir a estos últimos.----------

Por su parte, la norma impugnada establece una limitación al libre ejercicio de la profesión de piloto por parte de todo aquel que no sea de nacionalidad paraguaya y, consecuentemente, la prohibición de que todas las empresas que presten servicios aeronáuticos, ya sea comerciales o de otra índole, contraten personal extranjero.----------

Entendemos que esta limitación legal constituye una seria restricción al derecho al trabajo y a la libre concurrencia y, como tal, debe estar fundada en la necesidad o en el bien común y debe responder a estrictos parámetros de justificación, razonabilidad y proporcionalidad, sin desconocer que en ningún caso puede ser contraria a lo establecido por las normas jurídicas de mayor jerarquía.----------

La razonabilidad normativa de una reglamentación, esto es, el mandato de que las normas legales mantengan coherencia con las constitucionales de suerte que su aplicación no resulte contradictoria con lo establecido en la Constitución Nacional, no se agota en el hecho de que las normas jurídicas en general sometan su contenido a lo establecido expresamente en la Ley Suprema, sino también a las normas jurídicas de mayor jerarquía, ergo, que las de inferior jerarquía no se hallen en litigio con la de superior posición.----------

De allí que también debemos considerar si la norma impugnada respeta las obligaciones internacionales legalmente asumidas por el Estado Paraguayo, principio al cual debe someterse el legislador en su actuar. Se trata del respeto del *"conjunto de derechos de las personas (atributos) asegurados por fuente constitucional o por fuentes del derecho internacional de los derechos humanos (tanto el derecho convencional como el derecho consuetudinario y los principios de ius cogens) y los derechos implícitos expresamente incorporados a [el ordenamiento jurídico por la vía del artículo 29 literal c) de la [Convención Americana sobre Derechos Humanos], todos los cuales constituyen límites a la soberanía"* (Nogueira Alcalá, Humberto (2008): Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales, Santiago de Chile, Editorial Librotecnia, Segunda edición corregida, Tomo I, p. 37).----------

Al respecto, la propia Constitución Nacional adopta el principio de la supremacía constitucional, que rige tanto para las actuaciones del órgano legislativo así como para las decisiones administrativas o judiciales, establecido por el Art. 137 de la Carta Magna, el cual posiciona en el segundo peldaño de la pirámide de jerarquía de las normas jurídicas a los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, esto es, por encima de las leyes nacionales.----------

En cuanto a las obligaciones internacionales en materia de derechos laborales asumidas por el Paraguay, en primer lugar como Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) declara su adhesión a la "Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo" (1998), la cual reafirma el compromiso de los Miembros de respetar, promover y poner en práctica los derechos y obligaciones expresados en los convenios reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización.--------

En cuanto a instrumentos internacionales de Derechos Humanos, entre los que se halla el derecho al trabajo, el Paraguay ha suscrito y ratificado la Declaración Universal de los

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (1988).----------

Específicamente a nivel regional, tenemos a la "Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 2015", que constituye una revisión de la Declaración firmada el 10 de diciembre de 1998 en la ciudad de Río de Janeiro, que puntualmente en su artículo 4 dispone: *"1. Los Estados Partes se comprometen a garantizar, conforme a la legislación vigente y las prácticas nacionales, la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y la ocupación, sin distinción o exclusión por motivo de sexo, etnia, raza, color, ascendencia nacional, nacionalidad, orientación sexual, identidad de género, edad, credo, opinión y actividad política y sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social, familiar o personal..."*..----------

Al respecto de la Declaración Sociolaboral del Mercosur como fuente del Derecho Internacional, Peña dice: *"La Declaración Sociolaboral del Mercosur responde a las características definitorias de los tratados, especificadas por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, comentadas en los párrafos anteriores. Efectivamente, este instrumento es una declaración internacional de Jefes de Estado, fruto de un consenso, y como tal, conjuga visiones e intereses diversos, cuya principal virtud es el reconocimiento conjunto de la dimensión social de la integración, que entraña compromisos jurídicos regidos por el Derecho Internacional. En efecto, no obstante la denominación que se le ha dado, no se trata solo de declaraciones de intenciones o principios, sino que proclama "principios" "derechos" y compromisos concretos asumidos por los Estados Partes, con varias cláusulas completas y autoejecutables. Se trata de una Declaración de derechos fundamentales de carácter social, que incluye derechos de dimensión individual y de dimensión colectiva. No es, pues, una mera declaración de propósitos políticos, la Declaración Sociolaboral del Mercosur es un instrumento internacional que entraña compromisos jurídicos regidos por el Derecho Internacional; al ser así, tiene carácter de tratado en los términos definitorios de la Convención de Viena"* (PENA, Miryam. La Declaración Sociolaboral del Mercosur. Su aplicabilidad directa por los Tribunales Paraguayos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Corte Suprema de Justicia. Asunción 2014. P. 128).----------

El Paraguay también celebró el "Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Chile y Bolivia", el 06 de diciembre de 2002, que consagra derechos a los inmigrantes. Particularmente en lo que nos atañe, el artículo 9 reza: *IGUALDAD DE DERECHOS CIVILES: Los nacionales de las Partes y sus familias que hubieren obtenido residencia en los términos del presente Acuerdo gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar; y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto, de conformidad a las leyes que reglamenten su ejercicio.*----------

3. *TRATO IGUALITARIO CON NACIONALES: Los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales..."* (lo subrayado es mío).----------

Del importante compendio de normas constitucionales y de tratados, convenios y acuerdos internacionales referidos, podemos concluir que la disposición legal que se ataca por vía de la inconstitucionalidad es violatoria principalmente del Principio de Supremacía de la Constitución, consagrado en el Art. 137, al quebrar la sujeción que deben reflejar las normas legales en relación con aquellas de mayor jerarquía -las normas constitucionales y supranacionales.----------

Así también consideramos que la norma impugnada es violatoria de las garantías de la igualdad, consagradas por los Arts. 46 y 47 de la Constitución Nacional. Al respecto, debemos señalar que la igualdad jurídica consiste en que la ley debe ser igual para todos los que se encuentren en igualdad de circunstancias, y que no se pueden establecer privilegios que concedan a unos lo que se niega a otros bajo las mismas circunstancias. En este aspecto, resulta oportuno traer a colación las 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. Teoría de los Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. España. 1993. Pág. 395).----------

Igualmente, se evidencia que la disposición impugnada es violatoria de la libertad de concurrencia, consagrada por el Art. 107 de nuestra Ley Suprema, que garantiza que toda persona física o jurídica pueda dedicarse a la actividad de su libre preferencia, a condición que sea lícita y que se encuadre dentro de un marco de igualdad de oportunidades. En el caso en cuestión surge claramente que el servicio de fumigación agrícola es una actividad lícita, que debería poder ser ejercida por quienes cumplan los requerimientos legales y reglamentarios que refieren a la profesionalidad, aptitud y seguridad. En cuanto a su ejercicio dentro de un marco de igualdad de oportunidades, es evidente que ello se halla seriamente restringido por la norma impugnada, creando la situación de que la Empresa accionante se encuentra imposibilitada de dedicarse a la actividad lícita de su libre elección.----------

Por los motivos expuestos, considero que corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad y declarar inaplicable respecto de la Empresa Unipersonal Facundo Larrea Holzmann el Art. 1° de la Ley N° 5221/2014. Asimismo, corresponde ordenar el levantamiento de la medida cautelar decretada por el A.I. N° 2096 de fecha 09 de diciembre de 2020. Es mi voto.----------

A su turno, el **DOCTOR SANTANDER DANS** dijo: En primer término, cabe recordar que el derecho a la igualdad puede opera desde dos distintos ámbitos; es decir, implica: 1) el tratar igual a los que están en igualdad de condiciones y 2) el no tratar igual a los que están en desigualdad de condiciones.----------

En segundo término, considero que el criterio de la nacionalidad como justificación para excluir a ciertas personas de la posibilidad de acceder a un trabajo privado lícito escogido desde su libertad de modo alguno puede sustentarse constitucionalmente. En efecto, el Art. 46 de la CN expresamente dispone: "Todos los habitantes de la república son iguales en dignidad y derechos". Por su parte, el Art. 86 de la CN literalmente expresa: "Todos los

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

habitantes de la república tienen derecho a un trabajo licito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas".----------

Como puede notarse ninguna de las disposiciones precedentemente transcriptas establece la nacionalidad como criterio de protección del derecho a la igualdad, puesto que ambas normas constitucionales refieren expresamente a todos los habilitantes de la república sin ninguna distinción.----------

Lo mencionado, indudablemente, guarda relación con la consideración de que el derecho a la igualdad es un derecho personalísimo que deriva de la sola condición de ser persona y, por ende, merecedora del respeto a su dignidad humana.----------

Por lo tanto, considero que utilizar el criterio de la nacionalidad para excluir a unas personas de lo que se les permite a otras, a pesar de que todas se encuentren habilitadas para el ejercicio de una determina actividad privada remunerada, bajo ningún punto de vista puede constituirse en un motivo de justificación para aceptar el trato desigualitario que se denuncia en autos. En este sentido, el criterio que habrá de regir es la idoneidad, la cual resulta suficientemente justificada con la habilitación para operar en vuelo expedida por la Autoridad Aeronáutica Civil.----------

Asimismo, considero que el Art. 87 de la CN no se puede erigir en un principio o derecho fundamental que sea susceptible de entrar en colisión con el derecho constitucional de la igualdad. En efecto, lo que esta norma pregona es la necesidad de que el Estado deba promover políticas públicas que tiendan al pleno empleo con preferencia al trabajador nacional, pero de modo alguno consiste en una vía paralela subrepticia para aceptar la comisión de violaciones de derechos fundamentales como es el derecho a la igualdad que se ve nítidamente afectado cuando la norma cuestionada restringe o elimina sin justificación jurídica válida la posibilidad de que las personas puedan dedicarse a la actividad privada lícita de su elección por la sola condición de su nacionalidad extranjera. Ello es indudablemente discriminatorio y aplicar una interpretación contraria implicaría, sin lugar a dudas, un quebrantamiento de toda nuestra sistemática constitucional.----------

Por los motivos expuestos, considero que se debe hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 5221 "que modifica el Art. 93 de la Ley N° 1860/2002 que establece el Código Aeronáutico de la República del Paraguay", en lo que hace a la exigencia de la nacionalidad paraguaya a efectos de realizar las funciones aeronáuticas descriptas en dicha norma, conforme con los términos del Art. 555 del C.P.C. Asimismo, se debe levantar la medida cautelar de suspensión de efectos dispuesta por A.I. N° 2096 de fecha 09 de diciembre de 2020 (fs. 98). Es mi voto.-

A su turno, el **DOCTOR RÍOS OJEDA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro Preopinante, 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: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans.
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR FACUNDO LARREA HOLZMANN C/ ART. 1° DE LA LEY N°5221/14 QUE MODF. EL ART. 93 DE LA LEY 1860/02 "QUE ESTABLECE EL CODIGO AERONAUTICO DE LA RCA. DEL PARAGUAY". AÑO: 2020 N°:2078.----------

SENTENCIA NÚMERO: 956

Asunción, 19 de septiembre de 2.024 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N°5221/2014 "Que modifica el Art. 93 de la Ley N°1860/2002 que establece el Código Aeronáutico de la República del Paraguay", **en relación al señor FACUNDO LARREA HOLZMANN,** de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.----------

ORDENAR el levantamiento de la Medida de Suspensión de efectos, dispuesta por el A.I. N° 2096 de fecha 09 de diciembre de 2020, dictado por esta Sala.----------

ANOTAR, registrar y notificar.----------

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA