CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MIGUEL ANGEL MARECOS CHAMORRO C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE FECHA 22 DE JUNIO DE 2902 Y LOS ARTS. 16, INC. 17 Y 143 DE LA LEY 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Y SU MODF. POR LA LEY N°3989/2010". AÑO: 2019 N°:2004.----------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Seiscientos ochenta y cuatro.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 08 días del mes de julio 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 CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MIGUEL ANGEL MARECOS CHAMORRO C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE FECHA 22 DE JUNIO DE 2902 Y LOS ARTS. 16, INC. 17 Y 143 DE LA LEY 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Y SU MODF. POR LA LEY N°3989/2010"** , a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por Miguel Angel Marecos Chamorro por derecho propio y bajo patrocinio de abogada.----------

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 Ó 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 DIÉSEL JUNGHANNS,** dijo: El Sr. MIGUEL ANGEL MARECOS CHAMORRO promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley N° 3989/2010 que modifica les Arts. 16º inc. f) y 143º de la Ley 1626/2000 *"De la Función Pública"*, el Art. 17º de la Ley 1626/2000 de la Función Pública y finalmente contra el Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa del 22 de junio de 1909. Alegando la conculcación de preceptos constitucionales.----------

De la documentación acompañada, surge que efectivamente por Resolución DGJP N° 203 de fecha 29 de Enero de 2014, se acordó Jubilación Ordinaria a favor del Sr. **MIGUEL ANGEL MARECOS CHAMORRO**. El recurrente manifiesta que se encuentra en tratativas para ocupar cargos en la función pública y que las mismas tropiezan con las normativas impugnadas.----------

Manifiesta que la ley impugnada viola normas y principios constitucionales, lesionando en consecuencia derechos otorgados y reconocidos por la Carta Magna, en los artículos 46º, 47º inc 3), 86°, 88°, 92°, 101°, 103° y 109° 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), Art. 17º 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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

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 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 el 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.----------

Por todo lo precedentemente expuesto, visto el parecer del Ministerio Público, corresponde no hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad. Ordenar el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesta por A.I. N° 1044 del 15 de Junio de 2021.**ES MI VOTO**.----------

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA,** dijo:----------

1.- El señor Miguel Angel Marecos Chamorro, por derecho propio y bajo patrocinio de profesionales abogados, promovió Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley 3989/10, que modifica el art. 16 inc. f); 17 y 143 de la Ley Nro. 1626/2000. Así también cuestionó la constitucionalidad del art. 251 de la Ley de Organización Administrativa del Estado del 1909.-

2.- La primera norma impugnada inhabilita el ingreso para la función pública a los jubilados de la administración estatal, en cuyo caso, éstos se encuentran privados de presentarse, siquiera, a los concursos públicos. El aquí accionante fue jubilado por Resolución DGJP - B N° 203 del 29 de enero de 2.014; con lo cual acreditó su legitimación para promover la presente acción.----------

3.- Ingresando al análisis del caso, debemos señalar que constitucionalmente, la idoneidad -Art. 47 numeral 3- se constituye en el único requisito para el acceso a las funciones públicas. Sobre el punto, existe cierta discusión respecto de si tal requisito de "idoneidad" puede o no ser objeto de reglamentación legal. De mi parte, propugno una respuesta afirmativa a tal situación, pero, con la siguiente y expresa salvedad: tal reglamentación, en su contenido, debe superar el denominado test de razonabilidad a los efectos de ser considerada constitucionalmente válida.----------

4. - Dentro de ese encuadre pueden presupuestarse condiciones tanto positivas como negativas de "idoneidad". Éstas últimas -negativas- se materializan a través de las denominadas incompatibilidades o inhabilidades que es lo que regula, justamente, la norma que nos ocupa. Estas inhabilidades responden, generalmente, a circunstancias que tienen que ver o que se vinculan con la solvencia moral del potencial postulante, sino véase el ámbito de aplicación de los primeros cuatro incisos de la norma en examen. Sin embargo, el último inciso, que es el que nos ocupa, no guarda una relación adecuada y coherente con dicho contenido fundacional, por lo que, deviene claro que ese no es el reparo que propugna la legislación en estudio.----------

5.- Aparentemente -porque no se ve con claridad- lo que se pretende tutelar es el acceso a la función pública de aquellos eventuales postulantes que aún no han tenido la posibilidad

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

de ocupar un cargo público como si lo tuvieron, en su momento, los jubilados. Si ese fuere el caso, la medida dispuesta no puede ser calificada de adecuada porque la finalidad pretendida no es legítima y si acaso lo fuera -que claramente no lo es-tampoco cumpliría el requisito de necesidad a los efectos superar el test de razonabilidad antes dicho.----------

6.- En efecto, aunque con la regulación hay probabilidades de consagrar - al menos parcialmente- dicha finalidad, no obstante, la constitucionalidad de ésta sucumbe ante una notoria falta de coherencia con nuestra norma fundamental, esto, por dos razones de insoslayable relevancia: la primera, es que aquel fin afecta de manera notoria la garantía constitucional de igualdad sin que se observe una justificación sustancial que permita efectuar la distinción establecida; mientras que, *la segunda*, porque no encuentra respaldo en alguna otra norma de la Constitución.----------

7.- Dentro de ese contexto, la doctrina especializada ha dicho que habrá razonabilidad normativa cuando las normas de inferior jerarquía <<*... mantengan una coherencia con las constitucionales, de suerte que no resulte contradictoria con lo establecido en la Constitución nacional...*>>[1], La inhabilidad aquí prevista es contraria a la garantía citada en el punto anterior toda vez que impide toda posibilidad de postulación a un concurso público de oposición evitando, de esa manera, que el ciudadano -inmerso en la categoría- puje por el acceso a un cargo público. Tal impedimento no responde, naturalmente, a un tratamiento igualitario, sino que, todo lo contrario.----------

8. - Habrá que referir que el hecho de que una persona sea beneficiaria de la jubilación ordinaria, no puede implicar, como antaño se pensaba, la producción de una cesantía definitiva en la actividad laboral. Una visión constitucional no nos puede llevar hacia ese sendero dado que la norma fundamental garantiza el derecho al trabajo en su art. 86 en concordancia con el *in fine* del primer párrafo del art. 102. De hecho que el sistema legal, a modo de ejemplo, prevé la posibilidad -ver art. 95 del CT- de que un trabajador que obtuvo la jubilación ordinaria celebre un nuevo contrato laboral con el empleador, en el entendimiento, naturalmente, de que la persona jubilada sigue siendo un sujeto activo y útil con plena facultad - reconocida constitucionalmente- de seguir ejerciendo la actividad laboral de su preferencia.-

9.- Hay que destacar que el principio de jerarquía constitucional -art. 137 de la CN- requiere que toda aquella regla infra constitucional que produzca una afectación a un derecho reconocido en ésta de carácter superior -como el de la igualdad- reclama, al menos, algún respaldo en otra norma igualmente constitucional. Así se expide la doctrina al referir que *«...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...»*[2].---------

10.- No se constata la existencia de otra norma con dicho rango - constitucional- que otorgue un amparo a la medida adoptada toda vez que en lo particular el art. 103 no dispone alguna restricción, mientras que, tampoco es que estemos ante un grupo sustancialmente relegado, sino que, todo lo contrario, con la medida se relega, de entrada e indirectamente, a las personas por razones de edad -la jubilación ordinaria se produce por ésta circunstancia. Sobre este punto, la doctrina tiene dicho que se debe extremar, incluso, recursos para la tutela de la ancianidad en favor de esa franja considerada como vulnerable <<*...pero jamás una diferencia en perjuicio de este sector...*>>[3].----------

---

[1] Sagués, N.P. (2019). *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires, Argentina. Astrea. Pág. 741

[2] Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, España. Pág. 277.-

[3] Amaya, J.A., Director. (2018). *Tratado de control de constitucionalidad y convencionalidad*. Tomo 4. Derechos y Garantías. Buenos Aires, Argentina. Astrea. Pág. 60.-

11.- Cabe resaltar que la Corte IDH, ya ha puesto de manifiesto que *«...La Corte considera que la jubilación es un derecho ajeno a la condición de idoneidad para el ejercicio de funciones públicas...»*[4]. Recordemos que por imperio del art. 47 numeral 3 de la CN, no hay más requisito que la idoneidad para el acceso a la función pública, en cuyo caso, la jubilación es un derecho ajeno a dicha condición tal como lo indica dicho organismo internacional.----------

12.- Por su parte, hemos adelantado que la medida es, igualmente, innecesaria. En efecto, la idoneidad requerida para ocupar un determinado cargo en la función pública quedará supeditada, en ulterior instancia, no a la existencia o no de una jubilación anterior sino, objetivamente, a las probanzas y requerimientos que emerjan del proceso respectivo y, sobre todo, a los criterios que exijan la naturaleza del cargo al cual se aspira. Hay que tener en cuenta que el proceso de convocatoria y contratación estarán basados en principios de eficacia y transparencia, así como criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud, tal como lo indica el inc. a) del Art. 07 numeral 1 de la Ley 2535 que Aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que es una norma, desde luego, de rango supra legal.----------

13.- De esta manera, resulta visto que la norma impugnada, en este caso, el inciso f) del artículo 16 de la Ley 1626/2000, modificado por el art. 01 de la Ley 3989/10, no supera el test de razonabilidad, en cuyo caso, resulta inconstitucional y debe ser declarado en tal sentido.—

14.- Así también, sigue la misma suerte el art. 143 de la Ley 1626/2000, modificado por el art. 01 de la Ley 3989/10, por cuanto que ésta norma establece una excepción a la regla general de inhabilitación establecida en el inciso f) recientemente analizado. Esto es así, por cuanto que, si la regla general pierde vigencia, desde luego que la excepción a dicha regla deviene, igualmente, inaplicable sobre todo porque si asumimos la premisa de que el jubilado se encuentra facultado a concursar y por ende ocupar un cargo público, con mayor razón aún, **está habilitado para celebrar un contrato** dentro de un régimen especial, cual es, la contratación por tiempo determinado. En consecuencia, el alcance de la inconstitucionalidad aplica a la normativa citada.----------

15.- Hemos de aclarar que, con tal determinación, esta Corte no está imponiendo u ordenando que el jubilado, necesariamente, ocupe una función dentro de la Administración, sino que se procura tutelar la garantía en el acceso a la función pública, circunstancia que quedará, como debe de ser, a las resultas y bajo la competencia exclusiva del órgano respectivo de la administración pública.----------

16.- Respecto de la constitucionalidad del art. 17 de la Ley 1626/2000, deviene inoficioso ingresar a su estudio toda vez que, atendiendo a que por los efectos de la inconstitucionalidad de las normas antes citadas, aquellas inhabilidades no aplican para el accionante, en cuyo

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

[4] Cuadernillos de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 14: *Igualdad y no discriminación* / Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, C.R.: Corte IDH, 2021. Pág. 26.-

caso, no podrá, en la práctica, invocarse como elemento conducente para sancionar de nulidad del acto jurídico -contrato o nombramiento- dado que los impedimentos aquí abordados -previstos en la Ley 3989/10-, como se dijo, no aplican para el accionante. Aclaramos, sin embargo, que el incumplimiento de cualquier otro requerimiento si podrá ser invocado por la autoridad pública, si así fuere el caso.----------

17.- La parte accionante solicita, asimismo, la inconstitucionalidad del art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado de 1909. Esta disposición legal fue modificada por el artículo 1 de la Ley N° 6834/2021, que reza: *"**Artículo 1°**- Modificase el Artículo 251 de la Ley de Organización Administrativa, del 22 de junio de 1909, cuyo texto queda redactado como sigue: "**Art. 251**.- Los jubilados que vuelvan a ocupar un empleo o cargo público rentado, fuese nacional o municipal, deberán optar entre la jubilación y la remuneración en el cargo o empleo que acepten, ingresando a los fondos de jubilaciones y pensiones el importe de retribución que dejen de percibir.* ***Se encuentran excluidos de esta disposición, todos los jubilados del régimen de jubilaciones y pensiones, administrados por el Ministerio de Hacienda que ingresen, se encuentren o se encontraban, como contratados o nombrados, en el Magisterio Nacional o en las Universidades Nacionales, para el ejercicio de la docencia y/o la investigación científica...*** *"* (las negritas son mías); por lo que resulta inoficioso el estudio del Art. 251, impugnado por el accionante, debido a que los docentes se encuentran exceptuados de la aplicación del citado artículo, por la vigencia de la Ley N° 6834/2021. ----------

18.- En conclusión, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida por Miguel Angel Marecos Chamorro; y, en consecuencia, declarar respecto del accionante la inaplicabilidad de la Ley 3989/10, en la parte que refiere al inc. f) del Art. 16 y 143 de la Ley 1626/2000. Asimismo, corresponde levantar la medida cautelar de suspensión de efectos dispuesta en autos por A.I. N° 1044 de fecha 15 de junio de 2.021. **ES MI VOTO**.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS,** dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 31/05/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 16/06/23.----------

Coincido con el sentido del voto emitido por el colega preopinante Ministro Dr. Cesar Diesel en cuanto a no hacer lugar a la acción promovida, por estos fundamentos:----------

En este expediente, pese a las manifestaciones vertidas por el accionante, entre las documentaciones presentadas, no obra constancia alguna de la prestación de servicios dentro del Estado luego de haberse acogido a la jubilación, sino la mera expectativa en incorporarse, atendiendo al tenor del escrito presentado. Esta circunstancia impide un pronunciamiento sobre el planteamiento de inconstitucionalidad, habida cuenta que la Sala solo puede pronunciarse ante actos normativos que infringen en su aplicación los principios o normas de la Constitución Nacional, atendiendo a los términos del Art. 550 del CPC, lo que equivale a decir que por la falta de comprobación del interés en la decisión nos encontraríamos ante un pronunciamiento en abstracto, lo cual no es permitido.----------

Por las consideraciones hechas precedentemente, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida. En consecuencia, ordenar el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por el A.I. N° 1044 de fecha 15 de junio del 2021. **ES MI VOTO**.----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MIGUEL ANGEL MARECOS CHAMORRO C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE FECHA 22 DE JUNIO DE 2902 Y LOS ARTS. 16, INC. 17 Y 143 DE LA LEY 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Y SU MODF. POR LA LEY N°3989/2010". AÑO: 2019 N°:2004.----------

- 8 -07- 2024

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: ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 684

Asunción, 2 de julio de 2.024-

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima,

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

NO HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **Miguel Angel Marecos Chamorro**, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente Resolución.----------

ORDENAR el levantamiento de la Medida de Suspensión de efectos, dispuesta por el A.I. N° 1044 de fecha 15 de junio de 2021, dictado por esta Sala.----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA