CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "JUAN CARLOS PEREIRA VALIENTE C/ SEC. NAC. DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA S/ RECONOCIMEINTO DE ANTIGÜEDAD Y OTROS DERECHOS". AÑO: 2017. N°: 488.---

RECIBIDO ESTADO JUSTICIA CIVIL 10-05-2024 Roque López Franco Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Cuatrocientos ochenta y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ocho días del mes de mayo 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, EUGENIO JIMENEZ ROLÓN y ALBERTO MARTÍNEZ SIMÓN**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "JUAN CARLOS PEREIRA VALIENTE C/ SEC. NAC. DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA S/ RECONOCIMEINTO DE ANTIGÜEDAD Y OTROS DERECHOS"**, a fin de resolver la Consulta Constitucional elevada por Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala de la Capital. ----------

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 inconstitucional el Art. 5° de la Ley N° 1626/00 *"DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"*? -------

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **JIMENEZ ROLÓN, MARTÍNEZ SIMÓN y DIÉSEL JUNGHANNS.** ----------

A la cuestión planteada, el Ministro **Doctor EUGENIO JIMENEZ ROLÓN** dijo: Se plantea en el presente caso la consulta de la constitucionalidad del art. 5 de la Ley 1626/00, el cual dispone que es *personal contratado* la persona que en virtud de un contrato y por tiempo determinado ejecuta una obra o presta servicio al Estado. Dicho artículo dispone también que las relaciones jurídicas del personal contratado se regirán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia. Asimismo, establece que las cuestiones litigiosas serán de competencia del fuero civil. ----------

Preliminarmente, se impone una consideración sobre la distribución de competencias en esta máxima instancia judicial; en efecto, es sabido que, conforme la Ley 609/95, la declaración de inconstitucionalidad es competencia de la Sala Constitucional, ex art. 260 de la Constitución y art. 11 de la Ley 609/95, o del Pleno de la Excma. Corte Suprema de Justicia ex art. 259 de la Constitución y art. 3 de la Ley 609/95. En nuestro esquema normativo, las demás Salas no tienen competencia para tal declaración, conforme con los arts. 3 literal "p", 14 y 15 de la Ley 609/95. ----------

Precisamente para este tipo de situaciones, en que otra Sala, u otro órgano jurisdiccional inferior, cuestione la constitucionalidad de una norma que deba aplicar, está previsto el remedio de la consulta de constitucionalidad, expresamente acogido por el art. 18 del Código Procesal Civil, a los efectos de un pronunciamiento relativo a la inconstitucionalidad de la ley que resulte aplicable al caso concreto. ----------

El nombre de consulta es coloquial, casi doctrinario, puesto que no se encuentra contenido en la disposición legal, que directamente habla de "*remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el Art. 200 de la Constitución, siempre que a su juicio una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a normas constitucionales*". Es decir, no hay aquí una consulta en sentido técnico, sino un pedido, un requerimiento, oficiosamente provocado, para que se juzgue,

Abg. Julio C. Martínez Secretario

Eugenio Jiménez R. Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns Ministro CSJ.

Alberto Martínez Simón Ministro

directamente, la constitucionalidad de la norma jurídica cuestionada. Dicha denominación no debe llevar a la confusión de entender que a través de ella se está solicitando una opinión consultiva o un dictamen no vinculante; en los términos del art. 18 del Código Procesal Civil, que se encuadra perfectamente en lo dispuesto por el art. 132 de la Constitución, la remisión del expediente a la Sala Constitucional se hace a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, es decir, para el dictado de una sentencia que declare la inconstitucionalidad de la ley cuestionada. ----------

Esto, por lo demás, coincide con la interpretación hecha por la doctrina: "*La 'consulta' constituye en realidad, en estos casos, un sometimiento ex oficio que hace el tribunal incompetente, al tribunal competente, para que quede establecido por este si la ley invocada al caso es constitucional o inconstitucional, de manera que, si resulta lo segundo, el tribunal incompetente pueda exonerarse de su aplicación*" (MENDONÇA, Juan Carlos. 2000. *La garantía de inconstitucionalidad.* Primera Edición. Asunción: Litocolor. p. 85). ----------

Delimitada, pues, la procedencia de esta vía, así como la finalidad de la misma, y deslindadas las cuestiones de competencia, debemos proceder al estudio de la constitucionalidad del art. 5 de la Ley 1626/00, en cuanto establece que el personal contratado debe dirimir sus conflictos ante el fuero civil. ----------

La duda que se plantea en este caso es si la disposición del art. 5 de la Ley 1626/00, al imponer el régimen civil a la relación del Estado con el personal contratado–a la luz del órgano consultante, presta servicio en relación de dependencia– priva o no a los mismos de los derechos laborales que protegen a los trabajadores dependientes en general, y a los funcionarios públicos en especial. Asimismo, las juzgadoras sostuvieron que se encuentran infringidas disposiciones constitucionales que consagran derechos laborales como los arts. 89, 91, 92, 94, 95, 96 y 98. En suma, las juzgadoras realizaron la consulta de la citada norma con fundamento en el principio de igualdad, consagrado en los arts. 46 y 47 de la Constitución, y en la protección que otorga la gama de derechos laborales constitucionalmente consagrados.-

Como sabemos, el principio de supremacía constitucional consagrado en el art. 137 impone que todos los actos normativos se ajusten a los postulados de la Constitución. El análisis de la constitucionalidad de una norma supone siempre un conflicto entre derechos, valores, o principios constitucionales con normas jurídicas inferiores. Por ello, a fin de conocer la conformidad de estas últimas con la Constitución, es fundamental que el juzgador conozca cómo operan o qué protegen los principios constitucionales en cuestión, puesto que su violación tachará de inconstitucionalidad a la norma inferior. ----------

Bien, el principio de igualdad posee dos dimensiones: la igualdad formal, jurídica o *de iure*; y, la igualdad material, sustancial o, de hecho. La primera de ellas se proyecta en diversas facetas: a) igualdad en la norma jurídica general, obligando al creador de la norma a no efectuar distinciones arbitrarias o irrazonables; b) igualdad frente a la norma jurídica, vinculado de este modo al órgano encargado de aplicarla; y, c) igualdad de derechos, significando que todas las personas son titulares por igual de determinados derechos, calificados como derechos humanos. La igualdad de hecho atiende a las condiciones de los sectores o grupos de personas social, económica o culturalmente menos favorecidos, e impone al Estado, mediante la realización de acciones positivas, el deber de remover los obstáculos que impidan a tales personas un ejercicio real y efectivo de sus derechos o gozar de una igualdad de oportunidades (DIDIER, María Marta. 2012. *El principio de igualdad en las normas jurídicas.* Buenos Aires: Marcial Pons. pp. 35/36). ----------

La consulta que se plantea se refiere a la primera de las dimensiones del principio de igualdad, el de igualdad jurídica. La igualdad exige que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales situaciones, y, concomitantemente, implica el derecho a que no se

establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias (BIDART CAMPOS, Germán. 1992. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino.* Buenos Aires: Editorial Ediar. p. 259). Desde esta perspectiva, el principio de igualdad se transforma en un mandato que impone al Estado el deber de respetarlo tanto en la formulación como en la aplicación de normas. El Tribunal Constitucional Español explica que: *"El principio de igualdad que garantiza la Constitución opera en dos planos distintos. De una parte, frente al legislador o frente al poder reglamentario, impidiendo que [...] se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser tomadas nunca en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria. En otro plano, en el de aplicación, la igualdad ante la ley obliga a que ésta sea aplicada de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación"* (STC 144/1988, citado en DIDIER, María Marta. *Op Cit.* p. 37). ----------

Ahora bien, el principio de igualdad es por demás complejo, por lo que, en numerosos casos, admite tanto *equiparar* como *diferenciar*, existiendo al respecto libertad de configuración para el legislador, quién debe legislar en base a las circunstancias del caso. Por ello, no toda distinción de trato puede considerarse violatoria del principio de igualdad, y no todo tratamiento igualitario, que ignore diferencias relevantes, puede estar conforme con éste. ----------

Sin embargo, esa libertad legislativa a la que aludimos no es absoluta. Se encuentra limitada por la exigencia de que tales distinciones sean razonables, no sean arbitrarias, o no concedan privilegios indebidos. Debe existir, en otras palabras, una justificación objetiva y razonable. Dicha exigencia vincula a las diferenciaciones o distinciones legales con el principio de razonabilidad, aquel principio que impone la adecuación de las normas inferiores a los principios dogmáticos de la propia Constitución. ----------

En ese sentido, la doctrina ha referido que: *"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. 2006. *Tratado de Derecho Constitucional.* Tomo I. Buenos Aires: La Ley. p. 120). La proporcionalidad a la que se refiere el autor exige que los medios empleados –que en este caso son medios normativos– sean idóneos y adecuados al fin perseguido con la toma de la medida de autoridad. ----------

La constitucionalidad de las actuaciones de los poderes públicos que otorguen un trato diferente a los ciudadanos o los grupos dependerá, por tanto, de que ese trato esté fundado en una base objetiva y razonable o, por el contrario, carezca de ella y sea discriminatorio o arbitrario. ----------

Además del criterio de razonabilidad mencionado, la doctrina española ha concebido, como elementos que permiten distinguir entre una diferencia de trato justificada y la que no lo es, a la finalidad de la medida, a la congruencia y a la proporcionalidad. En este sentido, ha referido que: *"En efecto, lo que justifica constitucionalmente la diferencia de trato y evita que ésa se considere discriminación es, antes que nada, la existencia de situaciones de hecho que, por ser diferentes, admiten o requieren un trato también diferente [...] El segundo elemento para decidir si hay o no discriminación es la finalidad de la medida diferenciadora. En efecto, los poderes públicos no pueden otorgar a los ciudadanos o los grupos tratos diferentes de*

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Alberto Martínez Simón
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

forma gratuita: para que la diferencia de trato este constitucionalmente justificada ha de tener una finalidad constitucionalmente legítima [...] La medida diferenciadora, ha de ser, además, congruente. La congruencia consiste aquí en la adecuación del medio a los fines perseguidos, esto es, consiste en que exista una conexión efectiva entre el trato desigual que se impone, el supuesto de hecho que lo justifica y la finalidad que se persigue [...] Es, además, preciso que la relación entre estos tres factores esté caracterizada por la proporcionalidad [...] Debe existir, pues, proporción entre el trato desigual que se otorga y la finalidad perseguida" (LÓPEZ GUERRA, Luis et. al. 2016. *Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos.* Volumen I. Décima Edición. Valencia: Tirant Lo Blanch. pp. 166/167). Son, precisamente, estos los criterios que debemos tener en cuenta para juzgar la constitucionalidad de la norma consultada. ----------

Asimismo, debemos tener en cuenta también cómo esta norma se relaciona con el catálogo de derechos laborales que se incluyeron en la Constitución para reconocer al trabajo como un componente esencial de la dignidad humana y para proteger a la parte menos favorecida en la relación laboral. Los derechos laborales fueron consagrados en los arts. 86 al 99, y se refieren al derecho al acceso al trabajo en condiciones dignas y justas; a la protección al trabajo en todas sus formas y a la irrenunciabilidad de los derechos laborales; a las políticas para promover el pleno empleo; a la no discriminación; al trabajo de las mujeres y menores; a la duración de las jornadas de trabajo y de descanso; a la retribución del trabajo; a los beneficios adicionales al trabajador; al derecho a la estabilidad e indemnización dentro de los límites que la ley establezca; a la seguridad social; a la libertad sindical; a los convenios colectivos; al derecho de huelga y de paro; y, al cumplimiento de las normas laborales. --------

Estos derechos se extienden, naturalmente, a los funcionarios y empleados públicos y no se circunscriben únicamente al ámbito privado. El art. 102 dispone: *"De los derechos laborales de los funcionarios y de los empleados públicos. Los funcionarios y los empleados públicos gozan de los derechos establecidos en esta Constitución en la sección de derechos laborales, en un régimen uniforme para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos."* Queda garantizada así, por la Carta Magna, la igualdad entre trabajadores del sector público y privado. ----------

Como vemos, la Constitución marca pautas generales de protección al trabajador y de fomento al trabajo, y delega a la legislación el diseño y concreción de estos principios. Este diseño podrá –o no– estar acorde a los principios consagrados por la norma fundamental, por lo que, si existiere una diferenciación, el análisis de la constitucionalidad de la ley deberá contrastarse frente a los principios y derechos que hemos mencionado. ----------

Bien, dilucidados los principios constitucionales involucrados, vayamos ahora a juzgar la constitucionalidad del art. 5 de la Ley 1626/00. En otras palabras, pasemos a juzgar si en la norma del art. 5 de la Ley 1626/00 existe o no una diferenciación de trato *irrazonable* o *arbitraria* que atenta contra el principio de igualdad, al tratar a los contratados de manera distinta que a los funcionarios y empleados públicos s; y examinar si esta diferenciación –si la hubiere– atenta contra los derechos laborales constitucionalmente consagrados. ----------

La norma en cuestión dispone: ***"Es personal contratado la persona que en virtud de un contrato y por tiempo ejecuta una obra o presta servicio al Estado. Sus relaciones jurídicas se regirán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia. Las cuestiones litigiosas que se susciten entre las partes serán de competencia del fuero civil".*** ----------

Este artículo se complementa con lo dispuesto en el art. 24, que dice: *"Para atender* ***necesidades temporales de excepcional interés para la comunidad****, que sean afines a sus objetivos y a los requerimientos de un mejor servicio, los organismos o entidades del Estado*

podrán contratar a personas físicas de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 5º de esta Ley", en el art. 25, que reza: ***"Se consideran necesidades temporales de excepcional interés para la comunidad las siguientes: a) Combatir brotes epidémicos; b) Realizar censos, encuestas o eventos electorales; c) Atender situaciones de emergencia pública; y d) Ejecutar servicios profesionales especializados***"; y en el art. 26, que establece: *"Las contrataciones en los casos mencionados en el artículo anterior* ***tendrán una duración determinada*** *y una remuneración específica por un monto global y* ***por un plazo que no podrá exceder los doce meses****, salvo que subsistan las causas que motivaron la contratación"* (las negritas son propias). ----------

En base a la sola lectura y al estudio integral de los artículos transcriptos, es fácil concluir la *ratio* detrás de las contrataciones a las que se refiere el art. 5° de la Ley N° 1626/00, cual es la de satisfacer una necesidad temporal de la Administración Pública. Dicha contratación es, naturalmente, de aplicación excepcional, y para la contratación de personal en cuatro casos bien determinados y, salvo excepciones, por un plazo no mayor a doce meses. ----------

El art. 5 responde a fines específicos de la organización de la Administración Pública, fines que se encuentran en conformidad con el principio de primacía del interés general, estatuido en el art. 128 de la Constitución. Dicho principio, expresa la doctrina nacional: *"...exige un sacrificio o la privación que el Estado requiere de los derechos particulares con miras al interés común que debe inexorablemente satisfacer dentro, claro está, de los principios administrativos de razonabilidad, oportunidad y legitimidad"* (FERNANDEZ, Evelio et al. 2018. *Constitución de la República del Paraguay. Comentada, Concordada y Comparada.* Asunción: Intercontinental. pp. 442/443). ----------

La norma cuestionada se corresponde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que, en esencia, translucen la correspondencia entre las finalidades legislativas y los medios articulados para su conquista.----------

Como dijimos, la proporcionalidad implica que los medios empleados son idóneos y adecuados. 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 ultrapasar los ya fijados por la norma madre. ----------

Esta cualidad de proporcionalidad se halla íntimamente ligada con otro de los parámetros ya mencionados, 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. 1993. *Teoría de los Derechos Fundamentales.* Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. Pág. Págs. 272/277).----------

Por ende, podemos decir que los derechos y libertades consagrados en la Constitución, pueden limitarse, en tanto y en cuanto la reglamentación se adecue al propósito para el cual fueron establecidas, sin que ello implique una limitación excesiva en los términos de los principios arriba mencionados. ----------

Abg. Julio C. Saguier Martínez
Secretario

Alberto Martínez Simón
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Así, la norma cumple con una finalidad específica y, bajo este fundamento, no puede considerarse irrazonable ni inconstitucional. ----------

Tampoco atenta contra el principio de igualdad, porque las circunstancias de hecho que exige la norma para permitir la contratación civil no son las mismas que las exigidas para la contratación de funcionarios y empleados públicos; por ello, ante tan distintos escenarios, no puede exigirse un trato igualitario. La diferencia de trato queda constitucionalmente justificada por la existencia de situaciones de hecho que, por ser diferentes, admiten o requieren un trato también diferente. ----------

Y aquí las diferencias entre uno y otro ámbito se encuentran bien delimitadas. En efecto, el legislador contempló la modalidad de contratación civil –de prestación de servicios– para casos bien determinados, diferenciándola claramente de las demás relaciones laborales reguladas en la Ley 1626/00. Ambas modalidades de contratación poseen elementos propios, con un objeto y una naturaleza distinta a cada una. Corresponde recordar que el art. 845 del Código Civil dice: *"Los derechos y las obligaciones de los empleadores y trabajadores derivados del contrato de trabajo, se regirán por la legislación laboral; y los derivados del ejercicio de las profesiones liberales, por su legislación especial"*. De igual forma, el art. 8 de la Ley 213/93 "Código de Trabajo" establece claramente: *"Se entenderá por trabajo, a los fines de este código, toda actividad humana, prestada* ***en forma dependiente*** *y retribuida, para la producción de bienes y servicios"* (las negritas son propias). En efecto, el contratado en una relación civil debe realizar la prestación en un total estado de independencia con respecto al contratante, a diferencia del contratado en una relación laboral, que se encuentra en estado de dependencia respecto del empleador. ----------

De hecho, como sabemos, el elemento de subordinación o dependencia, consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada, es el que –mayormente– determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios. En un caso similar, donde fue acusada de inconstitucional una norma referente a los contratos estatales del Estado de Colombia, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-154/97, ha delimitado estas diferencias en los siguientes términos: *"El contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. Para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada. Sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos"*. ----------

Sobre las características del contrato de servicios del Estado, esa misma Corte ha dicho: *"El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a) La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b) La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c) La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido"*. ----------

Como vemos, en base a estas diferencias, es que el marco jurídico de un contrato civil y uno laboral, y por consiguiente sus jurisdicciones, son autónomos e independientes unos de otros. No existe así, una diferenciación de trato *irrazonable* o *arbitraria* que atente contra el principio de igualdad. La diferenciación que hace la ley entre contratados y los demás funcionarios y empleados públicos se encuentra plenamente justificada desde el momento en que el Estado se encuentra con una necesidad temporal que no puede ser atendida por su plantel de personal permanente, y se ve obligado a recurrir a una facultad reglada –el art. 5– para contratar excepcionalmente y por tiempo determinado. ----------

La nota característica de esta contratación es atender una necesidad temporal y urgente, en casos bien determinados y expresamente previstos por la ley. La distinción legal es idónea y adecuada al fin perseguido por el Estado. La diferenciación se funda en las necesidades propias de la Administración Pública y ni es irrazonable, ni arbitraria. No se configura así, ninguna violación a la garantía de igualdad, puesto que –como se ve– existe una justificación objetiva y razonable para permitir que el Estado contrate personas para ejecutar una obra o prestar un servicio por un tiempo determinado. ----------

Por lo demás, hay que recordar que la premisa fundamental en materia de control de constitucionalidad de las normas jurídicas inferiores es que ellas deben interpretarse en el sentido de su constitucionalidad y no al contrario; es decir, la interpretación constitucional debe conducir o resultar en la adecuación de las normas jurídicas inferiores a la constitución. Esta labor hermenéutica constituye un verdadero principio al que denominan de "interpretación conforme" y es una consecuencia derivada del rango supremo de la Constitución. Así se ha dicho que: *"La supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación (...) en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate"*. (GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. 2006. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Cizur Menor: Editorial Aranzadi. p. 101). El principio fue formulado por el Tribunal Federal Constitucional Alemán: "*es válido el principio de que una Ley no debe ser declarada nula cuando puede ser interpretada en consonancia con la Constitución*". No son pocas las Cortes Supremas extranjeras que han conectado a dicho principio con una verdadera presunción de constitucionalidad de las leyes, que es la afirmación *formal* de que cualquier ley se tendrá por válida hasta que sea declarada inconstitucional, y *materialmente* implica: *"primero una confianza otorgada al legislativo en la observancia y en la interpretación correcta de los principios de la Constitución; en segundo término, que una ley no puede ser declarada inconstitucional más que cuando exista duda razonable sobre su contradicción con la Constitución; tercero, que cuando una ley este redactada en términos tan amplios que puede permitir una interpretación inconstitucional habrá que presumir que, siempre que sea razonablemente posible, el legislador ha sobreentendido que la interpretación con la que habrá de aplicarse dicha Ley es precisamente la que le permita mantenerse dentro de los límites constitucionales*" (GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Ibídem*. p. 102). ----------

Por todo lo expuesto, podemos concluir que el art. 5 de la Ley 1626/00 no presenta resquicio alguno de inconstitucionalidad. Esto significa que el Estado *puede* contratar prestadores de servicios de manera excepcional y temporal que se rijan por el Código Civil. Esto es constitucional. ----------

Cosa distinta es la aplicación de esta norma o el abuso de esta contratación en la realidad fáctica de nuestra Administración Pública. ----------

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Alberto Martínez Simón
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Ciertamente las circunstancias de hecho pueden –no en pocos casos– generar serias controversias que impidan una solución sobre la base de la hermenéutica arriba señalada. Sin embargo, la realidad fáctica es solo eso, y no puede determinar la constitucionalidad o no de las normas. En otras palabras, una cosa es la norma jurídica que puede legislar supuestos de hecho sobre la base de los distintos operadores deónticos –lo permitido, prohibido, facultado, ordenado– y otra muy distinta es su aplicación. El control de constitucionalidad debe hacerse sobre la base de aquello que la norma legisla y no como la misma se utiliza. ----------

Por eso, repetimos: la relación fáctica del caso no puede determinar la constitucionalidad de la norma cuestionada. Como vimos, la norma en cuestión es coherente con la Constitución.

Lo que debemos advertir sí es que a esta conclusión llegamos, sin estudiar el vínculo contractual existente en este caso concreto, y ella aplica, en tanto y en cuanto, dicho vínculo se encaje en el supuesto de hecho de cariz constitucional previsto por el art. 5. ----------

Contrariamente, cuando el caso concreto presente una vinculación de naturaleza entre el Estado y el particular de pura subordinación o dependencia, la norma del art. 5 no podrá encontrar aplicación bajo pena de conculcar los derechos fundamentales bien descriptos en la consulta, los cuales, son irrenunciables. Pero este órgano no es el competente, ni la consulta es la vía para determinar, si el contratado realizaba tareas en relación de dependencia o subordinación a favor del Contratante, lo cual sería siempre considerado un trabajo protegido por las normas y garantías que rigen en materia Laboral. En ese caso, primaría la realidad sobre las formas. ----------

En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia al decir que: "*El principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal. De resultar vulnerados con esos comportamientos derechos de los particulares, se estará frente a un litigio ordinario cuya resolución corresponderá a la jurisdicción competente con la debida protección y prevalencia de los derechos y garantías más favorables del "contratista convertido en trabajador" en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales*" (Sentencia C-154/97). ----------

En resumen, en el caso de configurarse una relación de dependencia, el art. 5 devendría inaplicable, no por un problema de constitucionalidad de la norma –que como vimos es perfectamente coherente con la ley fundamental– sino ya por el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales. Esta cuestión, por supuesto, queda fuera del margen de competencia de esta Sala Constitucional.-

Por las consideraciones mencionadas, corresponde tener por contestada la consulta elevada por el Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala de la Capital, y en consecuencia declarar la constitucionalidad del Art. 5 de la Ley 1626/00 "De la Función Pública". Es mi voto. ----------

A su turno, el Ministro **Doctor ALBERTO MARTÍNEZ SIMÓN** dijo: Me adhiero al voto de mi colega que me precediera, Ministro Jiménez Rolón y agrego cuanto sigue: ----------

La Ley N° 609/1995 "Que Organiza la Corte Suprema de Justicia" delimita la distribución de competencias de las respectivas Salas de la Corte Suprema de Justicia, y en tal sentido, se logra colegir que la declaración de inconstitucionalidad resulta ser competencia de la Sala

Constitucional (Art. 260 de la Constitución; Art. 11 de la Ley N° 609/1.995), o del pleno de la Corte (Art. 259 de la Constitución; Art. 3, Ley N° 609/1.995). Es decir, las demás Salas no tienen la competencia para tal declaración, conforme con los Arts. 3 inc. p), 14 y 15 de la Ley N° 609/1995. De este modo, la declaración de inconstitucionalidad puede producirse solamente en el seno de la Sala Constitucional -que es la que aquí decide- o en virtud de decisión del pleno de la Corte. ----------

Asimismo, cabe precisar que la consulta de constitucionalidad se encuentra expresamente acogida por el art. 18 del Código Procesal Civil, a los efectos de un pronunciamiento relativo a la inconstitucionalidad de la Ley que resulte aplicable al caso concreto. En tal sentido, se debe advertir, a este respecto, que el nombre de "consulta" resulta coloquial, casi doctrinario, al no encontrarse contenido en la disposición legal, que directamente habla de *"remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el art. 200 de la Constitución, siempre que a su juicio una Ley, Decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a normas constitucionales"*. Es decir, no hay aquí una consulta en sentido técnico, sino un pedido, un requerimiento, oficiosamente provocado, para que se aplique, directamente, lo relativo a la declaración de inconstitucionalidad. Nuestra Constitución, en los términos de su Art. 132, indica claramente, en texto que no puede dejar dudas, que *"la Corte Suprema de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la Ley"*. -------

Esto indica, que el nombre de "consulta" no debe llevar a la confusión o a malentender la expresión, en el sentido de asignarle un significado técnico y propio de opinión consultiva, o de dictamen no vinculante, al pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia. En los términos del Código Procesal Civil, que es Ley y por ende encuadra perfectamente en lo dispuesto por el Art. 132 de la Constitución, la remisión del expediente a la Corte se hace a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad; esto es, para el dictado de una sentencia que declare la inconstitucionalidad de la Ley, en un todo conforme al Art. 132 de la Constitución, en concordancia con el Art. 260 del mismo cuerpo legal. ----------

Esto, por lo demás, coincide con la interpretación hecha por la doctrina: *"La consulta' constituye en realidad, en estos casos, un sometimiento ex oficio que hace el tribunal incompetente, al tribunal competente, para que quede establecido por este si la Ley invocada al caso es constitucional o inconstitucional, de manera que, si resulta lo segundo, el tribunal incompetente pueda exonerarse de su aplicación"* (MENDONCA, Juan Carlos, *La garantía de inconstitucionalidad, Editorial Litocolor, 1ª ed., Asunción, 2000, p. 85)*. Resulta claro, así, conforme con las disposiciones señaladas la interpretación uniforme de la doctrina, que la consulta es en realidad la denominación coloquial de un modo para provocar el control de constitucionalidad: su proposición de oficio por parte del órgano juzgador, que dará lugar, eventualmente, a una sentencia que declare la inconstitucionalidad, sin que tenga carácter de opinión consultiva. ----------

Naturalmente, esto armoniza profundamente con la naturaleza del remedio, ya que el *"control de constitucionalidad hace parte esencial e ineludible de la función judicial de interpretación y aplicación del derecho vigente para cada proceso"*. (BIDART CAMPOS, German J., Tratado elemental de derecho, constitucional argentino., EDIAR, 1ª ed., Buenos Aires, 1991, tomo II, p. 357). Por otro lado, debe destacarse que el art. 15 del Código Procesal Civil en su inc. b), impone como requisito fundar las resoluciones a ser dictadas en un proceso en la Constitución y en las Leyes, lo que coincide con la disposición constitucional del Art. 256 y, desde luego, con el orden de prelación establecido por el art. 137 de la Carta Magna. Es por

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Alberto Martínez Simón
Ministro

ello por lo que, en definitiva, *"como consecuencia del Principio de supremacía, los jueces, cualquiera sea Su fuero o jerarquía, y con motivo de los casos concretos sometidos a su decisión, deben preservar el orden jerárquico de las Leyes, subordinándolas a la Constitución, de conformidad al art. 241, primer párrafo de la misma"* (CASCO PAGANO, Hernán, Código Procesal Civil comentado y concordado, Editorial La Ley Paraguaya, 4° ed., Asunción, 2000, tomo I, pp. 83 y 84. ----------

En definitiva, *"toda demanda de tutela jurídica lleva consigo la aceptación de que será la Ley fundamental la que el juez aplicará en primer término, dado el principio de supremacía y el deber de fundar su sentencia en la Constitución. Lo que significa que toda acción, en definitiva, tiene su fundamento último en la Constitución y puede prosperar únicamente si se conforma a ella (lo que se dice de la acción, cabe decir de la excepción). El litigante no tiene necesidad de expresarlo, porque este es el presupuesto de la jurisdicción, independientemente de que lo pida o no, y aun de que lo quiera o no. Desde el momento que se abre la instancia, nace para el órgano jurisdiccional la facultad de juzgar constitucionalmente las Leyes cuya actuación se demanda"* (MENDONCA, Juan Carlos. ob. cit., p. 99). Por ello, la facultad de declaración de oficio de la inconstitucionalidad de las sentencias puede serlo, *"porque se funda en una Ley u otro acto normativo contrario a la Constitución; hipótesis esta que comporta necesariamente la declaración de inconstitucionalidad de la Ley o instrumento normativo en el cual encuentra su fundamento" (Ibídem, p. 101).* ----------

En síntesis, *"no es admisible que el juzgador se vea constreñido a actuar, a sabiendas, una Ley que se estima repugnante a la Ley Suprema y, por añadidura, violando un deber que esta les impone, como es el de aplicarla en primer término. Pudiendo darse el caso, inclusive, de que la Ley ya hubiese sido declarada violatoria de la Constitución en ocasiones anteriores, pero, según nuestro sistema, con valor solamente para el caso concreto, sin efecto vinculante -o sea, no invocable por el órgano inferior_"* (Ibídem, p. 84). ----------

Por lo expuesto, queda claro que esta Corte Suprema de Justicia se encuentra habilitada -por esta vía- para el estudio de la constitucionalidad de la norma cuestionada. ----------

Cuestión de Fondo sometida a Consulta

Concuerdo con el sentido del voto que me antecede, puesto que entiendo que la norma en cuestión no vulnera el principio de igualdad. No cabe dudas pues, que aquel principio importa un concepto tan profundo y discutido, que un análisis apropiado requiere cierto pronunciamiento inevitablemente complejo y hasta esencialmente controversial.----------

De manera preliminar, corresponde precisar que el objeto en estudio se circunscribe exclusivamente al artículo 5° de la norma cuestionada; por lo que no cabe referencia alguna a la realidad fáctica del caso, es decir, al contrato de prestación de servicio suscripto entre el señor Juan Carlos Pereira Valiente y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, ya que dicho acto no fue impugnado, ni hace a la materia. ----------

De esta manera, el principio de igualdad impone al legislador el deber de fundamentar las diferenciaciones normativas, y es, precisamente, el contenido de tal fundamentación, lo que determina el carácter de igual o desigual de la norma. Por tanto, siempre que nos encontremos en presencia a una norma que realice diferenciaciones sin estar fundada en una base objetiva o razonable que justifique el trato desigualitario, se trataría de una norma arbitraria, vetada constitucionalmente.----------

En el caso en estudio, lo que debe dilucidarse, en primer lugar, es si el contratado en virtud del Art. 5 de la Ley 1626/00 se encuentra -o no- en igualdad de circunstancias con cualquier otro trabajador que se encuentre en relación de dependencia. Si aquel examen ofreciera una respuesta negativa, debe determinarse si es que tal diferencia es lo

suficientemente relevante como para ameritar una diferenciación normativa, puesto que, según ya vimos, se prohíbe realizar tratamientos de tal índole sin justificación. ----------

Así propuesta la cuestión, el asunto actual nos presenta una verdadera controversia constitucional, que no termina -aunque la comprende- en una mera cuestión hermenéutica acerca de la exégesis que debe darse a la norma. En estos lineamientos, se hace necesario desglosar los conceptos que proporciona la norma, y en esa tarea tenemos que la norma dispone, en su primer apartado: *"Es personal contratado la persona que en virtud de un contrato y por tiempo determinado ejecuta una obra o presta un servicio al Estado..."*. Esta premisa, no ayuda, en lo absoluto, a dilucidar la cuestión propuesta. En efecto, el Art. 8ª de la Ley N° 213/93 "Código de Trabajo" establece claramente: *"Se entenderá por trabajo, a los fines de este código,* ***toda actividad humana, prestada en forma dependiente*** *y retribuida, para la producción de bienes y servicios"*. Igualmente, el Art. 49 del mismo cuerpo legal dispone: *"En cuanto a su duración, el contrato de trabajo puede ser: de plazo determinado, por tiempo indefinido o* ***para obra o servicio determinado..."*** (las negritas son nuestras). De este modo, hasta aquí -al menos- se infiere que la norma impugnada puede dar pie tanto a la concreción de relaciones laborales o civiles, en cuyo caso sí existiría una desigualdad. Ello, puesto que a las relaciones laborales celebradas en virtud del Art. 5 de la Ley 1626/00 estarían privadas de los derechos laborales reconocidos por la propia constitución como irrenunciables. ----------

Ahora bien, el segundo apartado de la norma propuesta arroja luz a la cuestión, al establecer que: *"...Sus relaciones jurídicas* ***se regirán por el Código Civil,*** *el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia..."*. Consiguientemente, al establecer que las relaciones jurídicas, imperiosamente, deberán regirse por las disposiciones del Código Civil, la norma excluye categóricamente la posibilidad de establecer relaciones laborales en amparo a la norma cuestionada, puesto que, si así lo fuere, estatuiría que además del Código Civil, las relaciones también podrían regirse por las disposiciones del Código Laboral. En pocas palabras, la norma obliga a que los contratos celebrados en virtud del artículo cuestionado se enmarquen, necesariamente, en una de las figuras previstas en el ordenamiento civil. ----------

De allí que la norma cuestionada *in fine* determine que *"Las cuestiones litigiosas que se susciten entre las partes serán de competencia del fuero civil"*. La razón de la norma no escapa: tratándose de relaciones jurídicas de índole civil toda desavenencia que surja en el marco de ella deberá ser resuelta en el fuero y con el marco regulatorio que le es propio. ----------

La doctrina tiene dicho que: *"En el fondo se trata de que en un Estado republicano, democrático, se respete al órgano legislativo, al que le corresponde en cada momento histórico, ir actualizando la idea de derecho conforme a la voluntad del cuerpo político de la sociedad, como asimismo se debe tratar de concretar el principio de la seguridad jurídica, que se puede ver afectado por la asimilación de las normas legales vigentes, lo que implica una cierta confianza en el legislador y su interpretación de los principios constitucionales, como también la presunción, siempre que sea razonablemente posible de que entre varias interpretaciones de una ley, el legislador se sometida a la competencia de la Sala Constitucional de esta Corte Suprema de Justicia.* Es decir, el análisis a realizarse se limita al contraste del enunciado normativo objetado con la norma constitucional, esto es, el derecho a la igualdad, legislado expresamente en la Parte I, Titulo II, Capítulo III "De la igualdad" de nuestra Constitución. ----------

Hechas estas aclaraciones, conviene aquí citar el Art. 5° de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública", el cual establece: *"Es personal contratado la persona que en virtud de un contrato y por tiempo ejecuta una obra o presta servicio al Estado. Sus relaciones jurídicas se*

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Alberto Martínez Simón
Ministro

regirán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia. Las cuestiones litigiosas que se susciten entre las partes serán de competencia del fuero civil".-

Por otro lado, el principio de igualdad, puede definirse como la exigencia a que no se establezcan *"excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias"* (fallo citado por González Calderón, Juan A. *Derecho Constitucional Argentino. Historia. Teoría y Jurisprudencia de la Constitución*, Tomo II, Tercera Edición. J. Lajouane & Cía. Editores. Buenos Aires. 1981). Es preciso hacer hincapié en el hecho que el principio de igualdad no implica, en modo alguno, la necesidad de que el legislador trate a todos los individuos de la misma manera. Es decir, no puede interpretarse este principio como la obligación a que todos los paraguayos nos encontremos siempre y en cualquier circunstancia, en condicionales de absoluta igualdad.----------

La doctrina nacional en la materia es clara al indicar que *"La exigencia de igualdad, desde luego, no puede ser tomada en términos absolutos, en el sentido de imponer exactamente el mismo trato a todos, cualesquiera sean las circunstancias. Tal uniformidad absoluta no es lo que exige esta idea de justicia, pues la falta de reconocimiento de las diferencias relevantes significaría ubicar a todos en idéntica posición, cosa que nadie ha pretendido dentro de esta tradición"* (Mendonca, Daniel, *Análisis Constitucional. Una introducción. Como hacer cosas con la constitución*. Edición revisada y ampliada. Intercontinental Editora. 2018. P 256/257).--

Es esta, precisamente, la reinterpretación que el Estado Social de Derecho dio a la "igualdad formal" prevista en las constituciones liberales, al constatar que la "igualdad ante la ley" aplicada a situaciones jurídicas o de hecho desiguales, origina, inevitablemente, un derecho material desigual. Por ello, nuestra Carta Magna faculta expresamente al legislador a establecer diferenciaciones, esto es, la posibilidad de tomar en cuenta las distintas situaciones de hecho o derecho para atribuirles diferentes consecuencias normativas.----------

Este fenómeno, sin embargo, no puede ser arbitrario, sino que debe estar debidamente justificado. Así pues, la igualdad ante la ley no es otra cosa que un caso de razonabilidad de las leyes. Al respecto, *"La regla de la justicia excluye, en definitiva, toda discriminación arbitraria, ya sea por parte del juez o por parte del legislador, siempre que por "discriminación arbitraria" se entienda una discriminación introducida (o no eliminada) sin justificación; en otras palabras, una diferencia de trato que tiene por fundamento diferencias irrelevantes entre los sujetos o los casos. La relevancia o irrelevancia de esta ultimas diferencias se establece, desde luego, mediante una decisión valorativa y está, por lo tanto, históricamente condicionada"* (Mendonca, Daniel, *Análisis Constitucional. Una Introducción. Como hacer cosas con la constitución*. Edición revisada y ampliada. Intercontinental Editora. p. 259). Igualmente, *"...no se trata ya de que éstos no puedan, en sus actuaciones, diferenciar entre individuos o grupos; se trata de que, si lo hacen, su actuación no puede ser arbitraria..."* (López Guerra, Luis; Espín, Eduardo; García Morillo, Joaquín; Pérez Tremps, Pablo y Satrustegui, Miguel, *Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*. Volumen I. Segunda Edición. p. 161), *ha inclinado por aquella que posibilita la conservación de la norma dentro de los límites constitucionales"* (Derecho constitucional, Mario Verdugo, Emilio Pfeffer y Humberto Nogueira, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, 1994, pp. 131-132). –

El texto de la norma no presenta ambigüedad sintáctica o semántica y por tanto su significación es inequívoca: los contratos celebrados por la Administración en virtud de la ley de la función pública, deben regularse solo por la legislación civil. A contrario sensu, si la Administración quisiera concertar relaciones laborales, se ve forzado a transitar -única y exclusivamente- por la vía prevista en el Art. 4 de la misma ley. Asumiendo tal interpretación, esto es, no pudiendo menos que aceptar que aquel es el sentido que le han querido dar los legisladores, corresponde que esta Sala Constitucional resuelva si la norma legal objetada -de esa manera entendida- es o no contraria a la Constitución. ----------

Se colige que la norma prevista en el Art. 5 de la Ley 1626/00 y el Código Laboral, tienen, por destinatarios, a distintas clases de sujetos (la palabra clase está utilizada en su acepción lógica). En efecto, el primero tiene por destinatario a las personas vinculadas por relaciones civiles, en el marco del cual, quien se compromete a realizar la prestación está en un total estado de independencia con respecto al contratante; por otro lado, el código laboral tiene por destinatario al contratado en virtud de una relación laboral y, por consiguiente, se encuentra en estado de dependencia con el empleador. ----------

Teniendo en cuenta que las citadas clases no se encuentran en igualdad de condiciones, mal podría exigirse un trato igualitario. Queda solo determinar si la diferencia entre ambas clases tiene la suficiente relevancia como para justificar la diferencia de trato otorgada por el legislador. La obviedad de esta respuesta surge patente. Ambas relaciones -la laboral y civil- tienen un marco jurídico autónomo e independiente, por lo que las cuestiones que de ellas derivan deben ir encauzadas por las vías previstas en cada ordenamiento. No sería razonable pues otorgar al contratado en virtud del derecho civil los mismos derechos que un contratado laboral, ya que ambas legislaciones regulan específicamente los derechos, obligaciones, responsabilidades, indemnizaciones, etc., que corresponden a cada figura. ----------

A modo de conclusión, podemos sostener que en autos nos encontramos ante una desigualdad de hecho que exige un trato diferente. Es decir, los puntos de partida (relaciones jurídicas) son sumamente distintos. ----------

La doctrina establece también otros criterios a los cuales podemos echar mano para poder disipar toda posible duda con respecto a la constitucionalidad de la norma a estudio. Así, se ha dicho que, con respecto al principio de igualdad, además del criterio de relevancia, también debe tomarse en cuenta la finalidad de la medida diferenciadora *"los poderes públicos no pueden otorgar a los ciudadanos o los grupos tratos diferentes de forma gratuita: para que la diferencia de trato este constitucionalmente justificada ha de tener una finalidad"* (López Guerra, Luis; Espín, Eduardo; García Morillo, Joaquín; Pérez Tremps, Pablo y Satrustegui, Miguel, *Derecho Constitucional*...p. 166). ----------

Considero, entonces, que el principio de igualdad, en cuanto al acceso de cargos públicos se trata, se realiza por medio del concurso público. Consecuentemente, se infringiría este principio en la esfera administrativa si se contratase directamente a funcionarios, obviando la exigencia legal de realizar concurso de méritos. ----------

El objetivo principal del Art. 5 de la Ley 1626/00, es pues, el de habilitar a la Administración a celebrar -de manera excepcional- contratos de obra y prestación de servicios para satisfacer una necesidad puntual y urgente. En efecto, el Art. 24 de la citada ley robustece nuestra posición al establecer que: *"Para atender* ***necesidades temporales de excepcional interés para la comunidad,*** *que sean afines a sus objetivos y a los requerimientos de un mejor servicio, los organismos o entidades del Estado podrán contratar a persona físicas de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 5° de esta Ley".* El artículo que le sigue en orden -Art. 25- establece taxativamente las circunstancias que justifica le contratación por ésta vía: *"Se consideran necesidades temporales de excepcional interés para la comunidad las siguientes: a) Combatir brotes epidémicos; b) Realizar censos, encuesta o eventos electorales; c) Atender situaciones de emergencia pública; y c) Ejecutar servicios profesionales especializados".* Finalmente, el Art. 26 del mismo cuerpo legal dispone: *"Las contrataciones en los casos mencionados en el artículo anterior tendrán una* ***duración determinada*** *y una remuneración específica por un monto global y* ***por un plazo que no podrá exceder los doce meses****, salvo que subsistan las causas que motivaron la contratación".* (Las negritas son nuestras). ----------

Abg. Julio C. Payon Martínez
Secretario

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Alberto Martínez Simón
Ministro

En base a la lectura integral y sistemática de las normas citadas en el párrafo que antecede resulta palmario que la diferenciación hecha por el legislador, además de ser relevantes es razonable, puesto que, con el objetivo de precautelar que toda relación laboral esté precedida por un concurso de méritos -ya que de lo contrario allí sí se vulnerara el principio de igualdad- ciño a la contratación directa a los casos excepcionales y puntuales y, en ningún caso, en situación de dependencia. ----------

Esta decisión es también congruente con los fines del Estado, puesto que asegura el principio de igualdad al acceso de los cargos públicos; tiene asegurada la posibilidad de contratar directamente en casos excepcionales que así lo requieran para lograr sus objetivos, y además controlar los recursos financieros comprometidos en gastos fijos, teniendo en cuenta la cantidad de funcionarios públicos que prestan servicios en situación de dependencia para el Estado. ----------

Por todo lo anterior llegamos a la conclusión que la norma impugnada no es inconstitucional, ya que no vulnera el principio de igualdad, sino que, por el contrario, la diferenciación se hace en base a situaciones de hecho diferentes, con características relevantes que ameritan un trato desigual, y se encuentra en concordancia con los preceptos constitucionales y los fines del Estado. ----------

Ahora bien, este juzgador no es indiferente a la realidad en la cual, personas contratadas en virtud del Art. 5 de la Ley 1626/00, se encuentra fungiendo como verdaderos funcionarios públicos, asumiendo las tareas que a estos últimos le son propias y en un estado de subordinación al órgano en el cual presta servicios. Sin embargo, aquí cabe distinguir entre el texto de la norma y la aplicación ilegal de la misma. Claro está que toda vez que el funcionario se desvíe de los fines para los cuales una norma fue creada y aplique incorrectamente una norma, originará circunstancias injustas. No obstante, ello no hace a la inconstitucionalidad o no del texto, sino que, a todo evento, la desnaturalización de la figura del personal contratado podría hacer operativo la responsabilidad prevista en el Art. 17 de la Ley 1626/00. ----------

Por las consideraciones mencionadas, corresponde tener por contestada la consulta elevada por el Tribunal de Apelación en lo Laboral, Segunda Sala, de la Capital y, en consecuencia declarar la constitucionalidad del Art. 5 de la Ley 1626/00 "De la Función Pública". Es mi voto. ----------

A su turno, el Ministro **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: Se plantea en el presente caso la consulta constitucional del art. 5 de la Ley 1626/00, el cual dispone que es *personal contratado* la persona que en virtud de un contrato y por tiempo determinado ejecuta una obra o presta servicio al Estado. Dicho artículo dispone también que las relaciones jurídicas del personal contratado se regirán por el Código Civil, el contrato respectivo y las demás normas que regulen la materia. Asimismo, establece que las cuestiones litigiosas serán de competencia del fuero civil.----------

Preliminarmente, se impone una consideración sobre la distribución de competencias en esta máxima instancia judicial. En efecto, es sabido que, conforme el art. 260 de la Constitución Nacional y el art. 11 de la Ley 609/95, la declaración de inconstitucionalidad es competencia de la Sala Constitucional, o del Pleno de la Excma. Corte Suprema de Justicia (art. 259 de la Constitución y art. 3 de la Ley 609/95). En nuestro esquema normativo, las demás Salas no tienen competencia para tal declaración, conforme con los arts. 3 literal p), 14 y 15 de la Ley 609/95.----------

Precisamente para este tipo de situaciones en que otra Sala, u otro órgano jurisdiccional inferior, cuestione la constitucionalidad de una norma que deba aplicar, está previsto el remedio de la consulta de constitucionalidad, expresamente acogido por el art. 18 del Código

Procesal Civil, a los efectos de un pronunciamiento relativo a la constitucionalidad –o no- de la ley que resulte aplicable al caso concreto.----------

Ante supuestos como el sub examine, la ley prevé expresamente una vía, la indicada en el Art. 18 inciso a) del Código Procesal Civil, vía que provoca un pronunciamiento decisivo sobre la constitucionalidad de la ley, decreto o disposición de que se trata, ya sea afirmativa o negativamente. El texto del referido artículo dispone: *"Art. 18. Facultades ordenatorias e instructorias. Los jueces y tribunales podrán, aún sin requerimiento de parte: a) remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el Artículo 200 de la Constitución, siempre que, a su juicio, una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales…".*----------

A pesar del uso, en la práctica tribunalicia del término "consulta" para referirse a la vía procesal prevista en el citado artículo 18 inciso a), procediéndose –incluso- a usar el término en el caratulado del expediente respectivo (como se ve también en estos autos), dicha vía, por su naturaleza, lejos está de constituirse en una "consulta", en el sentido del requerimiento de una simple información, opinión o consejo. El trámite causa un pronunciamiento, por lo que mal podría admitirse que el uso cotidiano e impropio de un nombre para designar cierto trámite, tenga la virtualidad de cambiar su naturaleza y efectos.----------

Delimitada, pues, la procedencia de esta vía, así como la finalidad de la misma, y deslindadas las cuestiones de competencia, debemos proceder al estudio de la constitucionalidad del art. 5 de la Ley 1626/00, en cuanto establece que el personal contratado debe dirimir sus conflictos ante el fuero civil.----------

La duda que se plantea en este caso es si la disposición del art. 5 de la Ley 1626/00, al imponer el régimen civil a la relación del Estado con el personal contratado que –a criterio del órgano consultante presta servicio en relación de dependencia- enmarca a éste en una situación de desigualdad objetiva respecto del personal de servicio auxiliar, que se rige por el Código Laboral. En suma, los juzgadores realizaron la consulta de la citada norma con fundamento en el principio de igualdad, consagrado en los arts. 46 y 47 de la Constitución.----

Como sabemos, el principio de supremacía constitucional consagrado en el art. 137 impone que todos los actos normativos se ajusten a los postulados de la Constitución. El análisis de la constitucionalidad de una norma supone siempre un conflicto entre derechos, valores o principios constitucionales con normas jurídicas inferiores. Por ello, a fin de conocer la conformidad de estas últimas con la Constitución, es fundamental que el juzgador conozca cómo operan o qué protegen los principios constitucionales en cuestión, puesto que su violación tachará de inconstitucional a la norma inferior.----------

Bien, el principio de igualdad posee dos dimensiones: la igualdad formal, jurídica o *de iure*; y, la igualdad material, sustancial o, de hecho. La primera de ellas se proyecta en diversas facetas: a) igualdad en la norma jurídica general, obligando al creador de la norma a no efectuar distinciones arbitrarias o irrazonables; b) igualdad frente a la norma jurídica, vinculado de este modo al órgano encargado de aplicarla; y, c) igualdad de derechos, significando que todas las personas son titulares por igual de determinados derechos, calificados como derechos humanos. La igualdad de hecho atiende a las condiciones de los sectores o grupos de personas social, económica o culturalmente menos favorecidos, e impone al Estado, mediante la realización de acciones positivas, el deber de remover los obstáculos que impidan a tales personas un ejercicio real y efectivo de sus derechos o gozar de una igualdad de

Alberto Martínez Simón
Ministro

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

oportunidades (Didier, María Marta. 2012. El principio de igualdad en las normas jurídicas. Buenos Aires: Marcial Pons. Pp. 35/36).----------

La consulta que se plantea se refiere a la primera de las dimensiones del principio de igualdad, el de igualdad jurídica. La igualdad exige que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales situaciones, y, concomitantemente, implica el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias (Bidart Campos, Germán. 1992. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. Buenos Aires: Editorial Ediar. P. 259). Desde esta perspectiva, el principio de igualdad se trasforma en un mandato que impone al Estado el deber de respetarlo tanto en la formulación como en la aplicación de normas. El Tribunal Constitucional Español explica que: *"El principio de igualdad que garantiza la Constitución opera en dos planos distintos. De una parte, frente al legislador o frente al poder reglamentario, impidiendo que... se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser tomadas nunca en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria. En otro plano, en el de aplicación, la igualdad ante la ley obliga a que ésta sea aplicada de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación"* (STC 144/1988, citado en Didier, María Marta. Op cit. P. 37).----------

Ahora bien, el principio de igualdad es por demás complejo, por lo que, en numerosos casos, admite tanto *equiparar* como *diferenciar*, existiendo al respecto libertad de configuración para el legislador, quien debe legislar en base a las circunstancias del caso. Por ello, no toda distinción de trato puede considerarse violatoria del principio de igualdad, y no todo tratamiento igualitario, que ignore diferencias relevantes, puede estar conforme con éste.----------

Sin embargo, esa libertad legislativa a la que aludimos no es absoluta. Se encuentra limitada por la exigencia de que tales distinciones sean razonables, no sean arbitrarias, o no concedan privilegios indebidos. Debe existir, en otras palabras, una justificación objetiva y razonable. Dicha exigencia vincula a las diferenciaciones o distinciones legales con el principio de razonabilidad, aquel principio que impone la adecuación de las normas inferiores a los principios dogmáticos de la propia Constitución.----------

En ese sentido, la doctrina ha referido que: *"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 se 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. 2006. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I. Buenos Aires: La Ley. P. 120). La proporcionalidad a la que se refiere el autor exige que los medios empleados –que en este caso son medios normativos- sean idóneos y adecuados al fin perseguido con la toma de la medida de autoridad.----------

La constitucionalidad de las actuaciones de los poderes públicos que otorguen un trato diferente a los ciudadanos o los grupos dependerá, por tanto, de que ese trato esté fundado en una base objetiva y razonable o, por el contrario, carezca de ella y sea discriminatorio o arbitrario.----------

Además del criterio de razonabilidad mencionado, la doctrina española ha concebido, con elementos que permiten distinguir entre una diferencia de trato justificada y la que no lo es, a la finalidad de la medida, a la congruencia y a la proporcionalidad. En este sentido, ha referido que: *"En efecto, lo que justifica constitucionalmente la diferencia de trato y evita que ésa se considere discriminación es, antes que nada, la existencia de situaciones de hecho que,*

por ser diferentes, admiten o requieren un trato también diferente… El segundo elemento para decidir si hay o no discriminación es la finalidad de la medida diferenciadora. En efecto, los poderes públicos no pueden otorgar a los ciudadanos o los grupos tratos diferentes de forma gratuita; para que la diferencia de trato esté constitucionalmente justificada ha de tener una finalidad constitucionalmente legítima… La medida diferenciadora, ha de ser, además, congruente. La congruencia consiste aquí en la adecuación del medio a los fines perseguidos, esto es, consiste en que exista una conexión efectiva entre el trato desigual que se impone, el supuesto de hecho que lo justifica y la finalidad que se persigue… Es, además, preciso que la relación entre estos tres factores esté caracterizada por la proporcionalidad… Debe existir, pues proporción entre el trato desigual que se otorga y la finalidad perseguida" (López Guerra, Luis et. 2016. Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Volumen I. Décima Edición. Valencia: Tirant Lo Blanch. Pp. 166/167). Son, precisamente, estos los criterios que debemos tener en cuenta para juzgar la constitucionalidad de la norma consultada.----------

Asimismo, debemos tener en cuenta también cómo esta norma se relaciona con el catálogo de derechos laborales que se incluyeron en la Constitución para reconocer al trabajo como un componente esencial de la dignidad humana y para proteger a la parte menos favorecida en la relación laboral. Los derechos laborales fueron consagrados en los arts. 86 al 99 y se refieren al derecho al acceso al trabajo en condiciones dignas y justas; a la protección al trabajo en todas sus formas y a la irrenunciabilidad de los derechos laborales; a las políticas para promover el pleno empleo; a la no discriminación; al trabajo de las mujeres y menores; a la duración de las jornadas de trabajo y de descanso; a la retribución del trabajo; a los beneficios adicionales al trabajador; al derecho a la estabilidad e indemnización dentro de los límites que la ley establezca; a la seguridad social; a la libertad sindical; a los convenios colectivos; al derecho de huelga y de paro; y, al cumplimiento de las norma laborales.----------

Estos derechos se extienden, naturalmente, a los funcionarios y empleados públicos y no se circunscriben únicamente al ámbito privado. El art. 102 dispone: *"De los derechos laborales de los funcionarios y empleados públicos. Los funcionarios y empleados públicos gozan de los derechos establecidos en esta Constitución en la sección de derechos laborales, en un régimen uniforme para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos"*. Queda garantizada así, por la Carta Magna, la igualdad entre trabajadores del sector público y privado.----------

Como vemos, la Constitución marca pautas generales de protección al trabajador y de fomento al trabajo, y delega a la legislación el diseño y concreción de estos principios. Este diseño podrá –o no- estar acorde a los principios consagrados por la norma fundamental, por lo que, si existiere una diferenciación, el análisis de la constitucionalidad de la ley deberá contrastarse frente a los principios y derechos que hemos mencionado.----------

Bien, dilucidados los principios constitucionales involucrados, vayamos ahora a juzgar la constitucionalidad del art. 5 de la Ley 1626/00. En otras palabras, pasemos a juzgar si en la norma del art. 5 de la Ley 1626/00 existe o no una diferenciación de trato *irrazonable* o *arbitraria* que atenta contra el principio de igualdad, al tratar a los contratados de manera distinta que a los funcionarios y empleados públicos. La norma en cuestión dispone: ***"Es personal contratado la persona que en virtud a un contrato y por tiempo ejecuta una obra o presta servicio al Estado. Sus relaciones jurídicas se regirán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia. Las cuestiones litigiosas que se susciten entre las partes serán de competencia del fuero civil"***.----------

Eugenio Jiménez R. Ministro — César M. Diesel Junghanns Ministro CSJ. — Alberto Martínez Simón Ministro

Este artículo se complementa con lo dispuesto en el art. 24, que dice: *"Para atender **necesidades temporales de excepcional interés para la comunidad**, que sean afines a sus objetivos y a los requerimientos de un mejor servicio, los organismos o entidades del Estado podrán contratar a personas físicas de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 5 de esta Ley"*; en el art. 25 que reza: *"Se consideran necesidades temporales de excepcional interés para la comunidad las siguientes: a) Combatir brotes epidémicos; b) Realizar censos, encuestas o eventos electorales; c) Atender situaciones de emergencia pública; y d) Ejecutar servicios profesionales especializados"*; y en el art. 26, que establece: *"Las contrataciones en los casos mencionados en el artículo anterior **tendrán una duración determinada** y una remuneración específica por un monto global y **por un plazo que no podrá exceder los doce meses**, salvo que subsistan las causas que motivaron la contratación"* (las negritas son propias).----------

En base a la sola lectura y al estudio integral de los artículos transcriptos, es fácil concluir la *ratio* detrás de las contrataciones a las que se refiere el art. 5 de la Ley 1626/00, cual es la de satisfacer una necesidad temporal de la Administración Pública. Dicha contratación es, naturalmente, de aplicación excepcional, y para la contratación de personal en cuatro casos bien determinados y, salvo excepciones, por un plazo no mayor a doce meses.----------

El art. 5 responde a fines específicos de la organización de la Administración Pública, fines que se encuentran en conformidad con el principio de primacía del interés general, estatuido en el art. 128 de la Constitución. Dicho principio, expresa la doctrina nacional: *"...exige un sacrificio o la privación que el Estado requiere de los derechos particulares con miras al interés común que debe inexorablemente satisfacer dentro, claro está, de los principios administrativos de razonabilidad, oportunidad y legitimidad"* (Fernández, Evelio et al. 2018. Constitución de la República del Paraguay. Comentada, concordada y comparada. Asunción: Intercontinental. Pp. 442/443).----------

Así, la norma cumple con una finalidad específica y, bajo este fundamento, no puede considerarse irrazonable ni inconstitucional. Tampoco atenta contra el principio de igualdad, porque las circunstancias de hecho que exige la norma para permitir la contratación civil no son las mismas que las exigidas para la contratación de funcionarios y empleados públicos; por ello, ante tan distintos escenarios, no puede exigirse un trato igualitario. La diferencia de trato queda constitucionalmente justificada por la existencia de situaciones de hecho que, por ser diferentes, admiten o requieren un trato también diferente.----------

Y aquí las diferencias entre uno y otro ámbito se encuentran bien delimitadas. En efecto, el legislador contempló la modalidad de contratación civil –de prestación de servicios- para casos bien determinados, diferenciándola claramente de las demás relaciones laborales, reguladas en la Ley 1626/00. Ambas modalidades de contratación poseen elementos propios, con un objeto y una naturaleza distinta a cada una. Corresponde recordar que el art. 845 del Código Civil dice: *"Los derechos y las obligaciones de los empleadores y trabajadores derivados del contrato de trabajo, se regirán por la legislación laboral; y los derivados del ejercicio de las profesiones liberales, por su legislación especial"*. De igual forma, el art. 8 de la Ley 213/93 "Código del Trabajo" establece claramente: *"Se entenderá por trabajo, a los fines de este código, toda actividad humana, prestada **en forma dependiente** y retribuida, para la producción de bienes y servicios"* (las negritas son mías). En efecto, el contratado en una relación civil debe realizar la prestación en un total estado de independencia con respecto al contratante, a diferencia del contratado en una relación laboral, que se encuentra en estado de dependencia respecto del empleador.----------

De hecho, como sabemos, el elemento de subordinación o dependencia, consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada, es el que –mayormente- determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios. En un caso

similar, donde fue acusada de inconstitucional una norma referente a los contratos estatales del Estado de Colombia, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-154/97, ha delimitado estas diferencias en los siguientes términos: *"El contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. Para que aquel se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada. Sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos".*----------

Sobre las características del contrato de servicios del Estado, esa misma Corte ha dicho: *"El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a) La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b) La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c) La vigencia del contrato temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido".*----------

Como vemos, en base a estas diferencias, es que el marco jurídico de un contrato civil y uno laboral, y por consiguiente sus jurisdicciones, son autónomos e independientes unos de otros. No existe así, una diferenciación de trato *irrazonable* o *arbitraria* que atente contra el principio de igualdad. La diferenciación que hace la ley entre contratados y los demás funcionarios y empleados públicos se encuentra plenamente justificada desde el momento en que el Estado se encuentra con una necesidad temporal que no puede ser atendida por su plantel de personal permanente y se ve obligado a recurrir a una facultad reglada –el art. 5- para contratar excepcionalmente y por tiempo determinado.----------

La nota característica de esta contratación es atender una necesidad temporal y urgente, en casos bien determinados y expresamente previstos por la ley. La distinción legal es idónea y adecuada al fin perseguido por el Estado. La diferenciación se funda en las necesidades propias de la Administración Pública y ni es irrazonable, ni arbitraria. No se configura así, ninguna violación a la garantía de igualdad, puesto que –como se ve- existe una justificación objetiva y razonable para permitir que el Estado contrate personas para ejecutar una obra o prestar un servicio por un tiempo determinado.----------

Por lo demás, hay que recordar que la premisa fundamental en materia de control de constitucionalidad de las normas jurídicas inferiores es que ellas deben interpretarse en el sentido de su constitucionalidad y no al contrario; es decir, la interpretación constitucional debe conducir o resultar en la adecuación de las normas jurídicas inferiores a la constitución. Esta labor hermenéutica constituye un verdadero principio al que denominan de "interpretación conforme" y es una consecuencia derivada del rango supremo de la Constitución. Así se ha dicho que: *"La supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación... en el sentido que resulta de los principios y reglas*

constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate" (García de Enterría, Eduardo. 2006. La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional. Cizur Menor: Editorial Aranzadi. P. 101). El principio fue formulado por el Tribunal Federal Constitucional Alemán: *"Es válido el principio de que una ley no debe ser declarada nula cuando puede ser interpretada en consonancia con la Constitución"*. No son pocas las Cortes Supremas extranjeras que han conectado a dicho principio con una verdadera presunción de constitucionalidad de las leyes, que es la afirmación formal de que cualquier ley se tendrá por válida hasta que sea declarada inconstitucional, y materialmente implica: *"primero una confianza otorgada al legislativo en la observancia y en la interpretación correcta de los principios de la Constitución; en segundo término, que una ley no puede ser declarada inconstitucional más que cuando exista duda razonable sobre su contradicción con la Constitución; tercero, que cuando una ley esté redactada en términos tan amplios que puede permitir una interpretación inconstitucional habrá que presumir que, siempre que sea razonablemente posible, el legislador ha sobreentendido que la interpretación con la que habrá de aplicarse dicha Ley es precisamente la que le permita mantenerse dentro de los límites constitucionales"* (García de Enterría, Eduardo. *Ibídem. P. 102)*.----------

Por todo lo expuesto, podemos concluir que el art. 5 de la Ley 1626/00 no presenta resquicio alguno de inconstitucionalidad. Esto significa que el Estado *puede* contratar prestadores de servicios de manera excepcional y temporal que se rijan por el Código Civil. Esto es constitucional.----------

Cosa distinta es el abuso de esta contratación en la realidad fáctica de nuestra Administración Pública.----------

Por las consideraciones mencionadas, corresponde tener por contestada la consulta elevada por el Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala de la Capital y, en consecuencia, declarar la constitucionalidad del Art. 5 de la Ley 1626/00 "De la función pública". **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: ----------

Alberto Martínez Simón
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 481.

Asunción, 8 de mayo 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:

TENER por evacuada la Consulta Constitucional elevada por el **Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala de la Capital** y en consecuencia; **DECLARAR LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ART. 5 DE LA LEY 1626/2000 DE LA "FUNCIÓN PÚBLICA"**, de conformidad a los términos expuestos en el exordio de la presente Resolución.----------

ANOTAR y registrar. ----------

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Alberto Martínez Simón
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA