

RESOLUCIÓN N° 8277

Asunción, 24 de Agosto del 2020.

VISTA: La Resolución N° 7947 del 11 de marzo de 2020 dictada por esta Excm. Corte Suprema de Justicia y la nota presentada de conformidad al art. 21 de la Ley N° 296/94, y;

CONSIDERANDO:

Que, por el art. 3 de la Resolución N° 7947 del 11 de marzo de 2020: *“Por la que se convoca a la elección de Abogados para integrar el Consejo de la Magistratura”* se resolvió cuanto sigue: *“PONER de manifiesto el padrón actualizado en la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, en las Secretarías de Turno de los Tribunales ordinarios de las Circunscripciones Judiciales que se citan, en la Página Web del Poder Judicial y en las entradas de las sedes del Poder Judicial de todas las circunscripciones judiciales por el plazo de cinco días, a partir del 16 de marzo hasta el 20 de marzo de 2020, a fin de que se deduzcan tachas o reclamos que correspondan, de conformidad a lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 296/94”*.

Que, dentro del plazo legal, el Abg. Hugo Adolfo Vergara Mattio, reclamó su inclusión al padrón provisional elaborado por esta Corte Suprema de Justicia, conforme lo habilita el artículo 20 de la ley 296/94 *“Que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura”*.

Los argumentos del recurrente pueden ser resumidos de la siguiente manera: Medularmente, aduce que no se encuentra inhabilitado para el ejercicio de la profesión ya que el mismo ejerce la docencia en la Facultad de Derecho de la U.N.A. y, además, es asesor jurídico de la Facultad de Filosofía de la U.N.A., y respecto a este último, la prohibición del ejercicio de la profesión de abogado establecida por el artículo 97 del Código de Organización Judicial no es aplicable a ellos, por estar incursos en la excepción prevista en el inc. c) de la norma citada, y en tal sentido, a pesar de cumplir una función en el sector público, no se encuentran impedidos de ejercer la profesión como si lo están los demás funcionarios públicos y, por ende, debe ser incluido en el padrón.

Dr. GONZALO SOSA NICOLI
SECRETARIO GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En primer lugar, se debe señalar necesariamente que la **delimitación al derecho de sufragio activo se ha dado en la propia Carta Magna.**

En tal sentido, el **art. 247** de la Constitución confiere al Poder Judicial las funciones de **interpretar**, custodiar, cumplir y hacer cumplir nuestra Carta Magna.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Sobre esa línea, se tiene que el **inc. 4) del artículo 262** de la Constitución, establece que el Consejo de la Magistratura estará compuesto por: *“dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa”*.

Dr. EUGENIO JIMENEZ R.
Ministro

Para delimitar quienes son los llamados a sufragar, se debe establecer qué entendemos por *pares de abogados de la matrícula*, de conformidad a los alcances de dicho artículo.

Lucrecia Benítez Flores
Ministra

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. M. Teofina Llanes O.
Ministra

Dra. Gladys E. Bareño de Módica
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
Ministro

Para ello se debe desechar la interpretación puramente *literal* y acudir a una interpretación *teleológica* o *finalista e histórica*. ¿Por qué? porque por la naturaleza propia y el interés específico perseguido por la abogacía, así como por la función y composición del órgano mencionado, dichas interpretaciones se ajustan con mayor jerarquía a la **óptica sistémica o -armónica-** que debe dirigir a un determinado ordenamiento jurídico.

Pues bien, con el criterio *teleológico* de interpretación, se procurará establecer cuál es la **función de un precepto normativo en el ordenamiento en el cual se instala**, es decir, su cometido en un ordenamiento determinado. Entonces, guiados por la composición dada en la fórmula del **artículo 262** de la Constitución, podemos distinguir una característica neurálgica del Consejo de la Magistratura: la **representatividad** de los estamentos mayormente interesados.¹

Los incisos 1, 2 y 3 de la mentada norma constitucional otorgan espacio -respectivamente- a: un miembro de la Corte Suprema de Justicia, en representación del Poder Judicial, un representante del Poder Ejecutivo, en representación de la Administración y dos miembros del Congreso, en representación del Poder Legislativo. Luego, previendo que la esfera de actuación del Consejo podría trascender lo público y afectar, por tanto, a otros grupos de la sociedad, quienes, igualmente, tendrían mayor interés en participar en su conformación, se previeron tres cupos más: **El inciso 4 reconoció la necesidad de contar con la participación del sector privado en la toma de decisiones², motivo por el cual se concede cupo a dos abogados de la matrícula, electo por sus pares**. Finalmente, en representación del sector educativo, los constituyentes instituyeron dos cupos en los incisos 5 y 6, el primero de los cuales pertenece a un docente

¹ En sustento a la interpretación teleológica que aquí demostramos, conviene recurrir, en auxilio, a una interpretación histórica de la norma. Al respecto conviene citar la opinión del constituyente Eusebio Ramón Ayala: "*Entonces el Consejo de la Magistratura es realmente un acontecimiento importante porque despolitizar la designación de los jueces, es un cuerpo diferente a los órganos de los poderes constituidos, es diferente al Poder Judicial, diferente al Poder Legislativo y al poder Ejecutivo, pero no obstante estos mismos tres órganos lo componen en alguna medida y así que todos participan y además participa la sociedad civil que no ocupa ningún cargo público tal es el caso de los abogados que son los que están muy interesados en la recta y buena administración de la justicia y también los profesores de las facultades de Derecho, con cierta tradición para que participe en la selección porque no simplemente se debe saber la experiencia de los futuros jueces sino también su probidad moral su probidad intelectual, por esa razón podemos optar y además hay que aclarar que, el consejo de magistratura es un órgano selector no designa a los jueces es un órgano selector pero justamente para que haga razonable y coherentemente su trabajo de selección que no debe ser permanente.*"

Asimismo, lo manifestado por el constituyente Isidro Melgarejo Pereira: "*Este instituto del Consejo de la Magistratura que, tal como lo explicó el Presidente de la Comisión, es una entidad que va a tratar de que, en su conformación estén representados todos los miembros o representantes de la función Ejecutiva y Judicial, así como también los denominados auxiliares de la justicia; en este caso ~~los~~ abogados*"

² La doctrina en la materia corrobora esta conclusión: "*La presencia de estos profesionales en el Consejo de la Magistratura constituye un requisito indispensable en la integración del mismo por cuanto que es el abogado en ejercicio el que aporta vivencia y la experiencia suficiente para calibrar objetivamente las deficiencias del funcionamiento judicial y las cualidades o valores que deben reunir los postulantes a los diferentes cargos judiciales o fiscales*" CALLIZO, Federico, "El Consejo de la Magistratura. Algunas consideraciones. Normativa constitucional y legal. Legislaciones comparadas. La Escuela Judicial. Su fundamento e importancia" en LEZCANO, Luis, CAMACHO, Emilio (Compiladores), Comentario a la Constitución, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 2002. Pág. 508.

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dra. Gladys E. Barreiro de Moción
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
Ministro

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente



de la Universidad Nacional de Derecho, y el segundo a un docente de una universidad privada de derecho del país.

El Consejo de la Magistratura se erige entonces como un *órgano colegiado heterogéneo que garantiza la participación de los principales estamentos interesados en el funcionamiento de éste.*

En conclusión, se deberá interpretar dicho texto a la luz de la *finalidad* de la norma constitucional: **otorgar representación a los principales estamentos interesados** y que, claramente, **tienen intereses y vivencias divergentes.**

En tal sentido, los cupos en estudio se relacionan directamente con el otorgamiento de **dos representaciones a profesionales del derecho** que, de acuerdo a lo expresado, tengan las *mismas vivencias* en sus condiciones de **libre ejercientes de la abogacía** y los *mismos intereses*, estos son, **intereses privados** o de particulares en tal ejercicio.

¿Cómo debemos entender entonces la expresión "electo por sus pares" utilizada por la Constitución? No caben dudas que aquella trasciende una situación tan básica como la de *estar matriculado* e implica, en realidad, una **misma situación fáctica** que como tal, exige una representación en el Consejo de la Magistratura.

La paridad a la cual refiere el artículo 262 debe entenderse entonces desde la **perspectiva de la representatividad**: el abogado particular, y sus pares, se verán representados por el abogado matriculado **en sus mismas condiciones** que sea electo, y no, como es obvio, por los otros miembros electos.

Por tanto, dichas condiciones refieren a iguales **características**, y estas a su vez, son, por lo referido más arriba: las mismas vivencias como **libre ejercientes de la abogacía**, los mismos intereses, es decir, **intereses privados** o de particulares en tal ejercicio, y, por supuesto, que cumpla con los requisitos legales para ser considerado abogado matriculado. Entonces, los profesionales que cumplan con dichos requerimientos forman parte del colectivo cuyos representantes se eligen por los comicios en estudio.

En conclusión: entre el universo de abogados matriculados, los llamados a sufragar en los comicios en cuestión son *exclusivamente* aquellos abogados por 1) **perseguir el mismo interés** 2) **cumplir los requisitos legales** y 3) **no hallarse en situación de incompatibilidad se hallan habilitados para ejercer legalmente la abogacía**. Es decir, estos son los *pares* a los que hace mención dicho artículo constitucional.

Pues bien, habiendo delimitado cuales son los *presupuestos de paridad* requeridos y, en consecuencia, tener derecho de sufragio activo en estos comicios, resta por determinar **qué rol juegan los funcionarios públicos** en el órgano complejo sometido a estudio y si los mismos cumplen con dichos presupuestos.

La defensa del recurrente gira en torno a dos cuestiones: ni la docencia universitaria, ni de asesoría permanente a una institución pública son características que lo excluyen de la elección de representantes de abogados de la matrícula ante el C.M., las cuales estiman **suficiente** para probar su legitimación como votante.

Dr. GONZALO SOSA NICOE
SECRETARIO GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Dr. EUGENIO JIMÉNEZ R.
Ministro

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cardia
Ministro



Al respecto debemos indicar, en primer lugar, que, pese a ser abogado matriculado, el funcionario público naturalmente **no se encuentra en la misma situación que quienes ejercen la profesión de forma particular**. Incluso, el funcionario público deberá abstenerse de velar por los intereses del gremio privado o de particulares, puesto que su deber de fidelidad reside con el órgano para el cual cumple funciones. Entonces, no caben dudas que los **intereses y vivencias de unos y otros no se identifican**, en lo absoluto, con lo cual estos *no pueden ser considerados sus representantes* y con ello, el primer presupuesto no se encuentra cumplido.

Muy por el contrario, y desde la perspectiva de la representatividad, el funcionario público, así como sus pares funcionarios públicos, son representados por las autoridades públicas que integran dicho órgano, con quienes sí tienen mayor relación de intereses y vivencias.

Por si fuera poco, no puede perderse de vista el término utilizado por la norma constitucional "par". La definición de la norma implica similaridad, identidad o equivalencia. Entonces, quien pueda ser electo debe encontrarse, necesariamente, en similar situación que el elector. Entonces, nos preguntamos, además de responder a los mismos intereses que los electores, *¿Cómo podríamos entender que el elegible sea similar al elector?*

Para ello, una interpretación histórica de la norma³ nos permite concluir que el representante de los abogados es, en esencia, **el abogado litigante**. Entonces, no quedan dudas respecto a su rol: representar a los operadores de justicia, que se desenvuelven en el ámbito privado, en situación de paridad con aquel.

Por tanto, los funcionarios públicos no pueden votar a los representantes de los abogados matriculados, no solo por no defender estos últimos los intereses de los primeros, sino también porque no reúnen los requisitos subjetivos que impone la norma constitucional conforme a una interpretación histórica (ser abogados litigantes sin restricciones para representar a este estamento en dicho órgano) para dotarlos de *legitimidad*, con lo cual **no se tiene situación de paridad, presupuesto requerido a tenor del art. 262 inc. 4 de nuestra Carta Magna**.

Respecto a la crítica de no adoptar el "criterio amplio" del Código Electoral, se sostiene que, si bien las normas electorales deben ser interpretadas con criterio amplio, ello no autoriza a introducir en su contenido cuestiones excluidas por el legislador y, en este caso, como se ha visto, **la delimitación al derecho de sufragio pasivo se ha dado en la propia Carta Magna**.

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

³ El convencional Rafael Eladio Velázquez especifica las características que debe reunir el representante de los abogados en el Consejo de la Magistratura: *"El que va a representar al abogado, no puede ser un abogado del montón. Tiene que ser una persona con experiencia en los Tribunales, con experiencia jurídica, etc."* Coincidente con ello, la opinión dada por el convencional Oscar Paciente: *"...sentada mi posición, porque son instituciones de este tipo las que desnaturalizan la función del Consejo tan importante como éste. Al Consejo, deben llegar los Abogados que trabajan en la profesión de abogado, los que han luchado por los principios de la libertad, la justicia y el derecho..."*

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

Dr. Manuel De Jesús Ramírez Candia
Ministro

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Por tanto, no es la Corte Suprema de Justicia la que determina quienes pueden participar o no en el acto eleccionario de los abogados, sino que, como lo expresamos, es la Constitución la que lo hace.

En tal sentido, se considera que existe, producto de una correcta interpretación de los enunciados constitucionales mencionados, una pertinente *limitación* al universo de abogados llamados a sufragar. No es necesario, por ello, que la Constitución determine literalmente que los funcionarios públicos no pueden votar en dicho acto eleccionario, es suficiente que existan disposiciones constitucionales (como ocurre) que, interpretadas sistemáticamente y teleológicamente, arriben a dicha conclusión.

Ahora bien, podría argüirse que la Ley 296/94 no exige otro requisito más que el de ser abogado matriculado, por lo que se excluye toda lo desarrollado previamente en torno a la "paridad" entre abogados. Sin embargo, esta interpretación podría llevarnos al funesto error de extraer una normativa distinta a lo preceptuado en la Constitución. Aquí entra a tallar de manera imperativa la interpretación conforme a la cual hicimos referencia anteriormente.

Así, si a ojos vista la Constitución y la aludida ley parecen diferir -en tanto que la segunda prevé un campo de aplicación mayor que la primera- debemos adoptar una interpretación que la haga **conforme con el texto y el objetivo que se pretendió tutelar en la Carta Magna**. En efecto, si no hiciéramos ello, podríamos concluir que por medio de una ley se trató de ampliar lo que la Constitución restringió, situación inadmisibles en nuestro ordenamiento, que pondría en tela de juicio la validez de lo normado en la Ley 296/94.

Por último, **no debe confundirse el alcance del término "funcionario público" para el caso que nos ocupa**. En tal sentido, no debe acudir a la simple y llana aseveración de que *no es funcionario público quien no se rige por la Ley 1626*, siendo que la exclusión por vía de la *acción de inconstitucionalidad* responde a criterios de otra índole (principios de autarquía y autonomía reconocidos constitucionalmente a ciertas instituciones públicas que colisionan con el control concentrado que se ha atribuido la Administración central por medio de dicha ley respecto de la situación jurídica de los funcionarios y de los empleados públicos, el personal de confianza, el contratado y el auxiliar de dichas instituciones), con lo cual **no se pierden**, bajo ningún punto de vista, **otros elementos** (actos administrativos en los que constan nombramientos, contratos de prestación continua o regular de servicios con instituciones públicas, salario público previsto en el Presupuesto General de Gastos de la Nación u otra fuente pública y que además consta en el Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH) del Ministerio de Hacienda), **que nos lleven a la conclusión de que estas personas prestan un servicio público en otras instituciones públicas**, y lo más importante, **perciben con regularidad una remuneración prevista en una fuente pública**, por lo que pese a ser abogados matriculados, como lo **Dr. Eugenio Jiménez Ró** se encuentran en la misma situación que quienes ejercen la profesión de **Ministro** particular. Incluso, las personas en estas condiciones, al igual que los funcionarios públicos a quienes le rigen la Ley 1626, deberán abstenerse de velar por los intereses del gremio privado o de terceros particulares, puesto que su deber de fidelidad reside con el órgano para el cual cumple funciones.

Dr. GONZALO ROSA NICOLI
SECRETARIO GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

L. M. ...

Dr. Eugenio Jiménez Ró
Ministro

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candía
Ministro

Éste es el caso del recurrente, ya que consta que el mismo es asesor jurídico de una institución pública, la Facultad de Filosofía de la U.N.A., y como tal, percibe regularmente una remuneración prevista en una fuente pública y, en su ámbito de actuación, debe perseguir los intereses de su institución, con lo cual se incumple uno de los requisitos de paridad: tener la posibilidad de actuar conforme a su interés privado sin ningún tipo de impedimentos.

Ahora bien, el estudio respecto a su calidad de Docente de la U.N.A. deviene inoficioso, ya que encontrarse contratado por una institución pública como asesor constituye un elemento suficiente para excluirlo del padrón en estudio.

Dichas afirmaciones coinciden plenamente con el alcance dado en doctrina⁴ a lo establecido en el art. 101 de nuestra Constitución: “*De los funcionarios y empleados públicos*”.

Por lo expuesto, el término “funcionario público” para el caso que nos ocupa debe ser extendido a **todas las personas que, por reunir algunos de los elementos citados más arriba, prestan servicios públicos, reciben salario proveniente de fuente pública en condiciones de regularidad**, por lo que no cumple con el requisito de *interés privado para ser considerados “pares”* conforme a la interpretación dada al art. 262 inc. 4 de la Constitución y, por tanto, debe ser excluido del padrón eleccionario de representantes por el gremio de abogados en el Consejo de la Magistratura.

Entonces, las normas que integran la precitada Ley 296/94, deberán entenderse con el componente adicional fijado en la norma de mayor jerarquía, cuál es la Constitución. Por tanto, toda vez que el mismo refiera al abogado matriculado como sujeto activo del derecho a sufragio, deberá entenderse como el *abogado matriculado que reúne el requisito de paridad fijado en la Constitución*, y en atención al fin perseguido en el mismo -permitir al sector privado participar en la toma de elecciones. He allí la manera correcta -y legal- de interpretar la ley orgánica del Consejo de la Magistratura.

Entonces, el reclamo del recurrente no se ajusta a derecho, habida cuenta que es la norma máxima la cual establece los parámetros que los aquejan, con lo cual corresponde **rechazar el pedido que nos convoca, por ser éste improcedente, tal como surge de los párrafos que anteceden.**

DR. SONZALO SOSA NICOLI
SECRETARIO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Se deja constancia que estos criterios interpretativos fueron estudiados y adoptados por la Corte Suprema de Justicia en sesión plenaria del martes 07 de abril del 2020.

Los Ministros **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA** disienten respetuosamente de los fundamentos esgrimidos por la mayoría y se

Dr. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Prof. Dra. Ma. Carolina López
Ministra

⁴ “El funcionario público es la persona nombrada mediante acto administrativo para ocupar de manera permanente un cargo incluido o previsto en el organigrama general de la Nación, donde desarrolle tareas inherentes a la función del organismo en el Estado en el que presta servicios. Son empleados públicos, por otro lado, y según nuestra legislación vigente, el personal contratado cuya relación se rige por el Código Civil” FERNÁNDEZ, E. MORENO R., J., PETTIT, H. “Constitución de la República del Paraguay, Comentada, Concordada y Comparada”, Interoceánica Editora S.A. Tercera Edición, Asunción, 2018, Pág. 101.

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Campa
Ministro

DR. EUGENIO JIMÉNEZ R.
Ministro

Dr. ANTONIO PRETES
Ministro



remiten a los argumentos expuestos en las sesiones plenarias del 11 de marzo del 2020 y del 18 de marzo del 2020.

LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

RESUELVE:

Art. 1º. NO HACER LUGAR al reclamo presentado por el Abogado Hugo Adolfo Vergara Mattio, con matrícula C.S.J. N° 36.008, por los motivos expuestos en el exordio de la presente resolución.

Alberto Joaquín Martínez Simón
Presidente

Art. 2º. ANOTAR, registrar y notificar.

Luis María Benítez Riera
Ministro

Gladys E. Bareiro de Modica
Ministra

Dr. Eugenio Jiménez R.
Ministro

Ante mí:

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
Ministro

Prof. Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

D. SUSANA NICOLI
SECRETARÍA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro