



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"JORGE ANIBAL LOPEZ BRITZ C/ ART. 26 DE LA LEY N° 3966/2010 Y ART. 17 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2016 - N° 163.**



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Novecientos cincuenta y cinco

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a seis días del mes de setiembre del año dos mil diecisiete, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JORGE ANIBAL LOPEZ BRITZ C/ ART. 26 DE LA LEY N° 3966/2010 Y ART. 17 DE LA LEY N° 1626/2000"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Jorge Aníbal López Britz, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado.

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

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta **JORGE ANIBAL LOPEZ BRITZ**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 26 de la Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal" y el Art. 17 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública", alegando la conculcación de disposiciones constitucionales.

El Sr. **JORGE ANIBAL LOPEZ BRITZ** es funcionario permanente del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), según se desprende de la constancia expedida por el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Por otra parte, acompaña la Constancia de la Municipalidad de Itá por la cual se certifica que el mismo fue electo como Concejal Municipal por el Periodo 2015-2020 por la Asociación Nacional Republicana.

Sostiene el recurrente que es funcionario de la SENASA y que ha sido electo como Concejal Municipal de la Ciudad de Itá y que ambos cargos no son incompatibles en su ejercicio ya que el Art. 105 de la Constitución lo que prohíbe es la doble remuneración del funcionario, habiendo el mismo renunciado a la "dieta" que constituye la remuneración municipal por el ejercicio de la función de concejal. Por otra parte, refiere que en ambas dependencias los horarios laborales son diferentes y por lo tanto el ejercicio simultáneo de ambas funciones es compatible. Entiende que la incompatibilidad se da para actos de comercio o firmas de contratos con la municipalidad, en cuanto afecte a las obligaciones del funcionario o la dignidad del cargo, pero que en su caso particular las obligaciones laborales con SENASA no se ven molestadas con la función de concejalía, por lo que asegura una vez más que ambas funciones son perfectamente conciliables. Finaliza manifestando que las normas atacadas vulneran los derechos garantizados en los artículos 47 numeral 3) y 101 de la Ley Suprema al obligársele a optar entre los cargos de Concejal Municipal de Itá y funcionario público dependiente del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA).

El Art. 26 de la Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal", cuestionado por esta vía, establece: "Incompatibilidades. Podrán ser electos, pero no podrán desempeñar sus funciones como Concejales quienes se hallen incurso en las causales de incompatibilidad establecidas en el Artículo 196 de la Constitución Nacional y en las leyes electorales".-----

En cuanto a las INCOMPATIBILIDADES nuestra Constitución es clara al disponer en su Art. 196 cuanto sigue: "Podrán ser electos, pero no podrán desempeñar funciones legislativas, los asesores de reparticiones públicas, los funcionarios y los demás empleados

[Handwritten signature]
Abog. Julio C. Favon
Secretario

[Handwritten signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Handwritten signature]
Dr. Antonio Fretes
Ministro

[Handwritten signature]
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

a sueldo del Estado o de los municipios, cualquiera sea la denominación con que figuren y el concepto de sus retribuciones, mientras subsista la designación para dichos cargos. Se exceptúan de las incompatibilidades establecidas en este Artículo, el ejercicio parcial de la docencia y el de la investigación científica...".-----

De la lectura de las disposiciones trascritas precedentemente, no surge conculcación de norma constitucional alguna, sino que por el contrario, con este mecanismo se propende a la vigencia del Art. 105 de la Ley Suprema en cuanto a la prohibición de la doble remuneración, el cual copiado textualmente dice: "*Ninguna persona podrá percibir como funcionario o empleado público, más de un sueldo o remuneración simultáneamente, con excepción de los que provengan del ejercicio de la docencia*".-----

Recordemos que las incompatibilidades son impedimentos legales para que una misma persona ejerza simultáneamente dos o más cargos. Corresponde dejar en claro que la misma no prohíbe el desempeño de uno u otro cargo, solo que obliga a la persona que opte por uno de ellos. Resulta lógico pensar que esta exigencia reconoce diversas causas, sean ellas de carácter ético o práctico, a fin de lograr la excelencia en la función que se elija desempeñar. Tal es así que la persona que accede a las responsabilidades que conlleva un cargo público, no puede desconocer la existencia de determinados comportamientos requeridos legalmente para el desempeño del mismo, siendo las incompatibilidades de ciertas funciones uno de ellos, cuya finalidad es buscar el mejor ejercicio de la persona en el cargo, el cual ha optado voluntariamente realizar.-----

Por lo tanto, resulta irrelevante el argumento del accionante, en cuanto que los horarios laborales de ambas funciones no se superponen, pues el espíritu de la ley es que la persona que haya accedido a la función pública se involucre y consagre de lleno en su calidad de Servidor Público, impidiendo así la realización de otras actividades que pudieran distraerle del desempeño en sus funciones, salvo las excepciones previstas expresamente en la ley, las cuales son permitidas a tiempo parcial y siempre y cuando no tengan ocasión dentro del horario de trabajo y condicionadas a que no afecten el desempeño laboral.-----

Rohr señala que es necesaria una ética especial que presione el comportamiento de los funcionarios públicos, ya que administran al pueblo en su nombre (Rohr, J.A.: Ethics for Bureacrats, Indiana, 1978). La prohibición es una garantía para el cumplimiento imparcial, transparente y confiable de la función, y a la vez, una valla ante posibles conflictos de intereses. En el caso de autos, al recurrente no se le prohíbe trabajar. Puede trabajar en diversas actividades lícitas (Art. 14 C.T.), pero la ley puede impedir la ejecución de aquellos en los que están comprometidos los intereses generales de la nación o derechos de terceros preestablecidos en la Ley.-----

Considero plenamente justificada la incompatibilidad mencionada con cualquier trabajo que pueda menoscabar el estricto cumplimiento de las obligaciones de un funcionario público, teniendo en cuenta importantes funciones a su cargo que deben ser cumplidas con responsabilidad e imparcialidad. Incluso, está plenamente justificado desde una perspectiva de justicia social en el reparto del empleo público.-----

Concluyo entonces que la intención de los Constituyentes, en la sesión plenaria N° 20 de fecha 8 de mayo de 1992, al momento de estudiar y elaborar el Art. 105 de la Constitución el cual prohíbe la doble remuneración del funcionario o empleado público, salvo los casos previstos en la ley, es justa. Así como también al establecer en el Art. 196 del citado cuerpo legal las incompatibilidades. Por lo tanto, y siguiendo con esta tesitura, considero que el Art. 26 de la Ley N° 3966/2010 se halla redactado conforme a preceptos de raigambre constitucional por lo que no denota visos de inconstitucionalidad alguna.-----

Por otra parte, y en cuanto a la impugnación del Art. 17 de la Ley N° 1626, el accionante no ha expresado de manera concreta de qué manera le agravia. Esta Sala ha sostenido ya la importancia de la identificación, dimensionamiento y comprobación de un agravio, concreto, real y cierto a efectos de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad, no siendo eficientes las alegaciones dirigidas contra alguna disposición legal, sin aclarar debida y detalladamente de qué manera le afecta, ello en la lógica de que no puede esta Sala avocarse a presumir cuales serían los agravios sufridos por aquel en caso de aplicación de la ley, sumando a ello que como regla general, los límites del juzgador se encuentran en las pretensiones de las partes sometidas a su decisión.-...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"JORGE ANIBAL LOPEZ BRITZ C/ ART. 26 DE LA LEY N° 3966/2010 Y ART. 17 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2016 – N° 163.**



Oportunamente y en forma continua vengo sosteniendo que antes de dar trámite a Acciones de Inconstitucionalidad, es necesario verificar que se haya dado cumplimiento a las formalidades establecidas en la ley en virtud a lo dispuesto en el art. 552 del Código Procesal Civil, el cual dispone: "...*Requisitos de la demanda.- Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundado en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema de Justicia examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción...*".----

En materia de acción de inconstitucionalidad, la cuestión de forma es un requisito elemental a los efectos de la admisión de la acción intentada, es decir, se deben cumplir con las mismas formalidades de presentación exigidas en cualquiera de las instancias ordinarias. En el caso en cuestión no se ha cumplido con los requisitos formales, motivo por el cual no podemos pronunciarnos acerca de la constitucionalidad del Art. 17 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública".-----

Por los motivos expuestos precedentemente, y visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, considero que no corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor **JORGE ANIBAL LÓPEZ BRITZ**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 17 de la Ley N° 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"**; y contra el **Artículo 26 de la Ley N° 3966/2010 "ORGÁNICA MUNICIPAL"**.-----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 47 num. 3), 88, 101, de la Constitución, y fundamenta su acción refiriendo que: "(...) *trabajo como concejal sin percibir la dieta (...) las labores de la concejalía no impide ejercer mi función como publica en SENASA*".-----

TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas impugnadas:-----

El Artículo 17 de la Ley N.º 1626/2000 dice: "*El acto jurídico por el que se dispuso el ingreso a la función pública en transgresión a la presente ley o sus reglamentos será nulo, cualquiera sea el tiempo transcurrido. Los actos del afectado serán anulables, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa que pudiera corresponder a los responsables del nombramiento. La responsabilidad civil de los funcionarios, contratados y auxiliares, será siempre personal y anterior a la del Estado, que responderá subsidiariamente*".-----

El Artículo 26 de la Ley N° 3966/2010 dice: "**Podrán ser electos pero no podrán desempeñar sus funciones como Concejales quienes se hallen incurso en las causales de incompatibilidad, establecidas en el Artículo 196 de la Constitución Nacional y en las leyes electorales**" (Negritas y subrayado son míos).-----

ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

En cuanto a la impugnación del **Artículo 17 de la Ley N° 1626/2000**, el accionante no ha manifestado agravio alguno, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el Artículo 552 de nuestro Código de forma que dice: "*Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición inconstitucional. Citará*

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FARIÑA
Ministro

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción”.-----

Ante esta circunstancia no queda más que obedecer lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley 609/95 “**QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**”: “No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria”.-----

Es de entender que una adecuada fundamentación en el planteamiento de inconstitucionalidad supone la “idoneidad” para demostrar “acabadamente” el gravamen cuya reparación se persigue con la declaración de inconstitucionalidad. Al respecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo: “El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad debe contener una adecuada fundamentación, formulada en términos claros y concretos de manera que se baste a sí mismo. La proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica” (CS, Ac. y Sent. N° 85 del 12 de abril de 1996).-----

Esta Sala por mandato legal no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad “en abstracto”, es decir, fuera de un “caso concreto” en el que aquellas deban aplicarse, razón por la cual no amerita el análisis de dicha norma.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 26 de la Ley N° 3966/2010**, y atento al carácter de “Concejal” que reviste el accionante, es preciso destacar, en primer término, lo dispuesto en el **Artículo 196 de nuestra Constitución**, al cual se remite la norma impugnada: “**Podrán ser electos, pero no podrán desempeñar funciones legislativas, los asesores de reparticiones públicas, los funcionarios y los demás empleados a sueldo del Estado o de los municipios, cualquiera sea la denominación con que figuren y el concepto de sus retribuciones, mientras subsista la designación para dichos cargos. Se exceptúan de las incompatibilidades establecidas en este artículo, el ejercicio parcial de la docencia y el de la investigación científica. Ningún Senador o Diputado puede formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones del Estado, ni ejercer la asesoría jurídica o la representación de aquellas, por sí o por interpósita persona**” (Negritas y subrayado son míos).-----

La norma constitucional transcrita “garantiza” una recta e imparcial “función legislativa” en resguardo de los derechos constitucionales asegurados por ella misma a la ciudadanía.-----

Dicha garantía ha sido bien valorada por el legislador mediante el dictado del **Artículo 26 de la Ley N° 3966/2010**, que tiende a “asegurar” el pleno cumplimiento del mandato constitucional, sin alterarlo o desvirtuarlo.-----

Al respecto, cabe mencionar la exposición del propio constituyente RODRIGO CAMPOS CERVERA en cuanto a la incompatibilidad funcional que dicta la Constitución: “la necesidad de establecer en un pie de igualdad a los integrantes de los tres Poderes (...) Lo que se busca, tiene un substrato ético, un substrato de productividad, de eficacia y de igualdad ante la Ley, acá no se busca lesionar a nadie, sino establecer principios que posibiliten que la gestión parlamentaria sea rigurosamente válida, provechosa y ética” (Comisión Redactora. Diario de Sesiones), (Constitución de la República del Paraguay. Concordada. Anotada y con Jurisprudencia, Pettit, Horacio Antonio, Tomo II, Ed. La Ley, Asunción – Paraguay, año 2010, pag. 252).-----

He ahí que esa “garantía” plasmada en la Constitución y a la que se sujeta la norma impugnada contiene la finalidad de resguardar la independencia de los Poderes del Estado (Artículo 3) y de esta manera lograr el correcto ejercicio del gobierno en beneficio de la sociedad en su conjunto.-----

De la lectura del escrito inicial de presentación surge que el accionante pretende ejercer en forma simultánea dos cargos remunerados por el Estado: el cargo de Concejal Municipal de la Ciudad de Ita (a cuya dieta renuncio) y el cargo de funcionario de SENASA (Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental).-----...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"JORGE ANIBAL LOPEZ BRITZ C/ ART. 26
DE LA LEY N° 3966/2010 Y ART. 17 DE LA LEY
N° 1626/2000". AÑO: 2016 – N° 163.-----



... Cabe resaltar que el accionante ejerce una función encomendada por el Estado bajo unas características propias y leyes propias que regulan dicha relación laboral, y en su carácter de funcionario público esta llamado a ser custodio irrenunciable de la legalidad y constitucionalidad. Así queda determinado por el Artículo 101 de la Constitución que dice: "Los funcionarios y los empleados públicos están al servicio del país". Es este el fundamento principal en torno al cual gira la situación de los funcionarios públicos, quienes **son nombrados y remunerados para cumplir una función pública en exclusividad**. Gozan de los derechos reconocidos por la Constitución y por la ley que reglamenta las distintas carreras, y en tal sentido, compelidos al cumplimiento de sus funciones dentro del marco legal de limitada discrecionalidad (Artículo 102 de la Constitución).-----

Al respecto es de recordar que el ejercicio de la función pública se desenvuelve bajo las siguientes características: 1) Está al servicio del Estado y la comunidad (Art. 101 de la Constitución), 2) ejerce sus funciones en la forma prevista en la Constitución y las leyes, 3) no puede desarrollar funciones distintas a las previstas en la Constitución y las leyes (principio de legalidad); y 4) su responsabilidad por desempeño en el cargo se determina por la Constitución y las leyes.-----

Cabe mencionar lo dispuesto por el Artículo 57 inc. g) de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" que dice: "Son obligaciones del funcionario público, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos internos de los respectivos organismos o entidades del Estado, las siguientes: .. g) **Observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta honesta y leal en el desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado;..**" (Negritas y subrayado son míos).-----

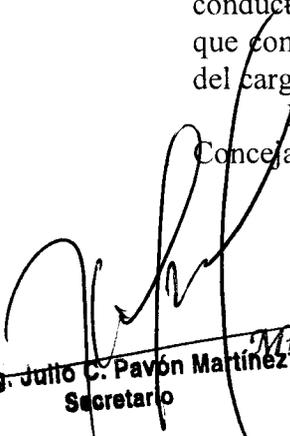
El principio de "Probidad Administrativa" consiste así en la observancia de una conducta funcionaria intachable, y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Esto es así, en cumplimiento a lo exigido por la Constitución Nacional en su Artículo 128 que dice: "En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley".-----

Si bien el accionante ha renunciado a la dieta prevista para el cargo de Concejal, ello no le habilita al ejercicio simultáneo de cargos públicos, pues la "incompatibilidad funcional" dispuesta por la norma impugnada, responde a la necesidad de mantener la probidad del servidor público en el ejercicio de sus funciones, imposibilitando el desempeño simultáneo de dos cargos o actividades que puedan poner en peligro la transparencia del desarrollo de la función pública.-----

Lo pretendido por la norma impugnada, es sin duda alguna evitar la creación de situaciones de conflicto entre intereses públicos y privados, es decir, entre los intereses del Estado, sus dependencias o instituciones, y los intereses particulares representados por el funcionario, evitando de esta manera que el funcionario público sea juez y parte de los intereses que representa.-----

Es de recordar que los funcionarios públicos tienen el deber de desempeñarse con eficiencia, diligencia, corrección y disciplina (Artículo 57 inc. c) de la Ley N° 1626/00) conductas que podrían ser cumplidas con dificultad ante una acumulación de actividades que contraponga el interés particular sobre el general y sea inconciliable con la naturaleza del cargo que ocupa en la administración pública.-----

La incompatibilidad funcional prevista en la norma impugnada, impuesta a los Concejales, es una exigencia derivada de la importancia y dedicación que el cargo público



Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Julio C. Pavón Martínez
Secretario

demanda y una garantía para el cumplimiento imparcial, transparente y confiable de sus funciones, siendo a la vez una valla ante posibles conflictos de intereses.-----

En el caso de autos, al accionante no se le prohíbe trabajar. Puede trabajar en muchísimas actividades lícitas. El trabajo es protegido a nivel constitucional, al igual que se garantiza a los habitantes de la República el derecho a elegir libremente su trabajo, profesión u oficio, ello se desprende de lo previsto en el Artículo 86 "DEL DERECHO AL TRABAJO" de la Constitución que reza: "Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido", pero ello no le habilita a acumular en un mismo agente dos o más empleos considerados inconciliables "con las obligaciones o la dignidad del cargo".-----

Por tanto, es de resaltar que el régimen de incompatibilidad establecido por nuestro sistema jurídico, lejos de ser inconstitucional, es absolutamente racional, lógico, ético y práctico.-----

Para nuestro razonamiento, la norma impugnada mantiene sus disposiciones dentro de los márgenes que la Constitución previene, por lo que no encuentro fundamentos suficientes que autoricen a suponer la inconstitucionalidad de la misma, en razón de que ella no constituye una violación de ninguna garantía ni principio de rango constitucional, por lo que opino que corresponde **rechazar** la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

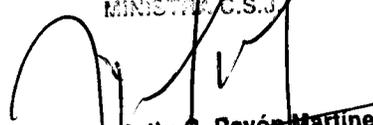
A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA**, manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, Doctora **BAREIRO DE MÓDICA**, por los mismos fundamentos.-----

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

Ante mí:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO PAVÓN
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra

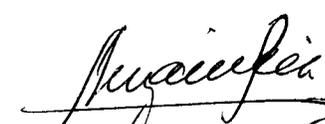


SENTENCIA NÚMERO: 955. -
Asunción, *14* de *setiembre* de 2.017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----
ANOTAR, registrar y notificar.-----

Ante mí:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO PAVÓN
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario