



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GERARDO ALBERTO RODRIGUEZ ALFONSO Y OTROS C/ ARTS. 20 Y 95 DE LA LEY N° 5424/15 Y ARTS. 6, 37, 55 DE RES. N° 2 COMANDANTE DE LA POLICIA NACIONAL. FECHA 04/01/2016". AÑO: 2016 - N° 2059.

RECIBIDO
28 SET. 2016
D. J. BAREIRO DE MÓDICA

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: ochocientos cuarenta y cinco

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los días del mes de **septiembre** del año dos mil diez y ocho, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, ANTONIO FRETES y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GERARDO ALBERTO RODRIGUEZ ALFONSO Y OTROS C/ ARTS. 20 Y 95 DE LA LEY N° 5424/15 Y ARTS. 6, 37, 55 DE RES. N° 2 COMANDANTE DE LA POLICIA NACIONAL. FECHA 04/01/2016"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Abogados Gilberto Ramírez F. y Rubén Ramírez F., en nombre y representación de los Señores: Gerardo Alberto Rodríguez Alfonso, Amado Cesar Salinas Reyes, Fabio Cáceres Gómez, Cristóbal Rodríguez Servín, Carlos Israel Aranda Chaparro, Mario Adriano Palacios Bogado, Ortelo Antonio Espínola Saucedo, Ricardo Fossati Silva, Wilfrido Edison Benítez López, Ángel Asterio Valdez Calonga, Juan Cirilo Rolon González, Gilberto González, Marco Marino Duarte Gutiérrez, Eladio López Leguizamón, Rogelio Rodríguez Ramírez, Daniel Benítez Pérez, Carlos Manuel Álvarez Alonso, Derlis Ramón Irala, Porfirio Ernesto Bobadilla Torales, Enrique Rene González, Andrés Narciso Cáceres González, Luis Alberto Benítez y Víctor Ramón Ortiz Pineda.

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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Los profesionales abogados **GILBERTO RAMIREZ F. y RUBEN RAMIREZ F.** en nombre y representación de un grupo de funcionarios de la Cooperativa Multiactiva de Ahorro y Crédito, Consumo, Producción y Servicios "*Luque Limitada*", que se desempeñan en la misma como "guardias de seguridad" e identificados en el escrito inicial de presentación (fs. 73/81), promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 20 y 95 de la Ley N.º 5424/2015 "QUE REGULA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE LAS PERSONAS Y BIENES PATRIMONIALES EN EL ÁMBITO DE SEGURIDAD PRIVADA"**; y contra los **Artículos 6, 37 y 55 de la Resolución N° 2 de fecha 4 de enero de 2016 "POR LA QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO INTERNO PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY N.º 5424/2015, QUE REGULA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE LAS PERSONAS Y BIENES PATRIMONIALES EN EL ÁMBITO DE SEGURIDAD PRIVADA, Y CREA EL JUZGADO DE INSTRUCCIÓN DE SUMARIO"**.

Los profesionales abogados en apoyo a las pretensiones de sus representados alegan entre otras cosas que las normas impugnadas: "*(...) lesionan abiertamente derechos laborales (...)*" de sus mandantes. Manifestando al mismo tiempo la violación de los Artículos 14, 42, 46, 47, 86, 94 de la Constitución.-----

En primer lugar cabe resaltar que los accionantes no se encuentran legitimados para impugnar el **Artículo 6 de la Resolución N° 2 de fecha 4 de enero de 2016**, el cual se remite a los Artículos 28, 29 y 30 de la Ley N.º 5424/15 que regula la situación jurídica de los "*Serenos*", calidad que no revisten los accionantes, quienes se desempeñan como "*Guardia de Seguridad*", sujetos a las previsiones de los

Dr. Gladys Bareiro de Módica
Ministra
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
Juan G. Ferrón Martínez
Secretario

Artículo 17 al 23 de la Ley N° 5424/15. Razón por la cual no corresponde su análisis, teniendo en cuenta la imposibilidad legal de esta Sala de efectuar declaraciones de inconstitucionalidad “en abstracto”, es decir, fuera de un “caso concreto” en el que aquellas deban aplicarse.-----

Que entrando de lleno al tratamiento de lo que aqueja a los recurrentes, debo anticipar mi opinión en sentido favorable a la procedencia de sus pretensiones, respecto a las demás normas atacadas, en franca coincidencia con el dictamen fiscal.-----

Según letras de las normas atacadas las funciones de guardia de seguridad solo podrán ser desempeñadas por personas integrantes de empresas de seguridad privada debidamente autorizadas y habilitadas por el Órgano de Aplicación y Fiscalización de Empresas de Seguridad y Afines de la Policía Nacional, de lo contrario serán intervenidas inmediatamente por este último mediante la apertura de un sumario, siendo sujeto de medidas cautelares indicadas en la Ley N° 5424/15 y su reglamentación.-----

Interpretadas las normas impugnadas surge que la seguridad privada esta configurada como una actividad complementaria y subordinada de la seguridad pública. Así redactadas las mismas entendemos que el legislador se ha aislado de la concepción normativa de regular como una simple actividad de carácter comercial los “servicios” de seguridad privada para someterla a su control, condicionando la libre determinación de las partes (libertad individual) en cuanto a los procesos de contratación laboral, logrando de esta manera una estrecha relación de esta dentro del monopolio de la fuerza soberana del Estado.-----

Al respecto, cabe resaltar que la libertad individual constituye uno de los límites insoslayables de la potestad legislativa, pues esta sujeta doctrinariamente a la libertad de contratación que se encuentra implícita en la “libertad de concurrencia” reconocida por nuestra propia Constitución Nacional: -----

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

Siendo la “libertad de concurrencia”, un derecho superior, toda norma que integre nuestro derecho positivo deberá indefectiblemente estar orientada a facilitar la libre negociación en la celebración de los contratos (libertad de contratar entre los sujetos) y en las condiciones, limitaciones, modalidades, formalidades, plazos, y demás particularidades que regirán la relación jurídica creada por el contrato (libertad contractual sobre los objetos), a los efectos de lograr el “bienestar social”, tomando operante el carácter de Estado Social de Derecho proclamado por la Constitución.-----

En nuestro país, los derechos emergentes del contrato se encuentran regulados legalmente (Código Civil) y sostenidos doctrinariamente en la “autonomía de la voluntad”, que consiste en la “libertad” de los contratantes de reglar su voluntad, teniendo como limitación las normas imperativas de la ley. Así lo establece el **Artículo 669 del Código Civil** que dice: *“Los interesados pueden reglar libremente sus derechos mediante contratos observando las normas imperativas de la ley (...)”.*-----

La libertad de contratación es pues el derecho que tienen las personas para decidir celebrar contratos y con quién hacerlo, cuestión negada por las normas impugnadas.-----

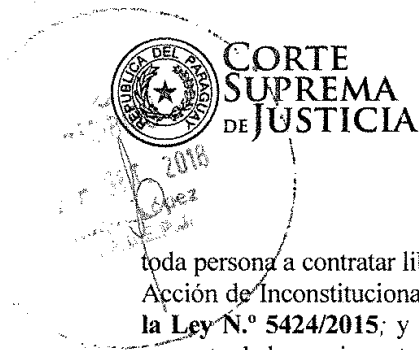
La “libertad de concurrencia”, de innegable dimensión económica, se sustrae a los derechos económicos de carácter individual dentro de un régimen de igualdad de oportunidades (Artículos 46 y 47 C.N.). Lo que manda a complementar la “igualdad” con la corrección de las desigualdades económicas y sociales en busca de asegurar las condiciones vitales mínimas.-----

El Estado debe promover tales condiciones y crear los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio. -----

La libertad de la que hablamos se origina en la propiedad, que al ser protegida constitucionalmente concede seguridad jurídica a los particulares para el desarrollo comercial de su preferencia. -----

No pueden entonces las normas impugnadas cercenar la libre negociación destinada a la realización de fines lícitos, restando vigencia a los derechos y principios tutelados por la Constitución, pues carecerían de validez.-----

De las manifestaciones vertidas, entendemos que las normas impugnadas efectivamente vulneran el orden prelativo enunciado en la Constitución (Artículo 137) pues transgreden el derecho constitucional de



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GERARDO ALBERTO RODRIGUEZ ALFONSO Y
OTROS C/ ARTS. 20 Y 95 DE LA LEY N° 5424/15 Y
ARTS. 6, 37, 55 DE RES. N° 2 COMANDANTE DE LA
POLICIA NACIONAL. FECHA 04/01/2016". AÑO: 2016
- N° 2059.-----


toda persona a contratar libremente. Razón por la cual, corresponde *hacer lugar parcialmente* a la presente Acción de Inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los **Artículos 20 y 95 de la Ley N.º 5424/2015**; y de los **Artículos 37 y 55 de la Resolución N° 2 de fecha 4 de enero de 2016**, respecto de los accionantes. Es mi voto.-----


A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Discrepo respetuosamente con la opinión de los distinguidos Colegas que me precedieron en el estudio de este caso, pues, a mi modo de ver, corresponde rechazar la presente acción de inconstitucionalidad. Ello, de acuerdo con los fundamentos que se apuntan a continuación:-----

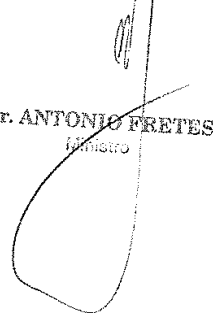
En la especie, los accionantes impugnan la Ley N° 5124/2014, "*Que regula la prestación de servicios de vigilancia y seguridad de las personas y bienes patrimoniales en el ámbito de seguridad privada*"; y la Resolución N° 02 de fecha 04 de enero de 2016, "*Por la que se aprueba el reglamento interno para la aplicación de la Ley N° 5424/2015 "Que regula la prestación de servicios de vigilancia y seguridad de las personas y bienes patrimoniales en el ámbito de seguridad privada" y se crea el juzgado de instrucciones de sumario*", aduciendo en sustento de su pretensión, entre otras cosas, que: "*...la flagrante violación de los derechos de nuestros mandantes por parte de la Ley 5424/2015 y a la irreparabilidad del daño que puede causar, dada la intimación del órgano de aplicación de la Policía Nacional para su cumplimiento irrestricto, incluso teniendo de por medio la autorización para operar su propio sistema de seguridad por Res. 91 del 30 de mayo de 2002 de la Comandancia de la Policía Nacional a favor de la Cooperativa Luque Ltda., cuya copia adjunto, ahora este mismo órgano de aplicación invocando la Ley 5424/2015, requiere que la única manera de seguir prestando servicio de guardia de seguridad es a través de una constitución de una sociedad comercial debidamente inscrita donde conste el tipo de prestación de seguridad a prestar. Esta exigencia obliga a la empleadora a una transformación que en la forma requerida afectaría la estabilidad en el trabajo de nuestros mandantes Guardias de Seguridad que han prestado servicios por años desempeñándose con celo y fidelidad a la Cooperativa en el cual también son socios, se vería seriamente comprometida por los efectos de la ley sobre sus respectivas situación, que lesiona derechos laborales contractuales expresamente consagrados y protegidos por la Constitución...*" (Subrayado es mío).-----

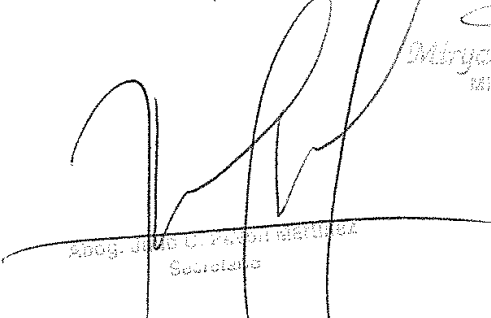
Sabido es que la primera cuestión a examinar en cualquier proceso es la relativa a la legitimación procesal. Esto es, si la cuestión alegada por la parte actora, motivo del proceso, puede tener la virtualidad de generar una confirmación, modificación o extinción de la relación jurídica de fondo que subyace en el mismo, es decir, si existe la llamada *legitimatío ad causam*. La verificación de la existencia de dicho presupuesto es la primera obligación a cargo de cualquier juzgador, por lo que se impone su consideración, con carácter previo.-----

En ese sentido, analizados los agravios expuestos por los accionantes —extractados más arriba—, considero que los mismos carecen de legitimación para plantear la presente acción, pues, tanto de sus propias manifestaciones así como de la documentación que acompañan a su presentación, surge que esta impugnación realmente se halla motivada por el mero temor de los accionantes, de un eventual despido colectivo a causa de una intimación de la Autoridad de Aplicación y Fiscalización (Policía Nacional) a su empleadora, la Cooperativa Multiactiva Luque Ltda., para el cumplimiento irrestricto de las disposiciones que ellos impugnan en esta acción, la Ley N° 5424/15 y la Resolución N° 02/2016. Es decir, los accionantes, no alegan un agravio actual ni directo contra las normas que


Dra. Gladys E. Bareiro de Médica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO PRETES
Ministro


Dr. Gerardo Rodríguez Alfonso
Secretario

impugnan, sino que se basan en lo que imaginan que puede ocurrir debido al adecuamiento de su empleadora a lo prescripto por dichas disposiciones legales.-----

Sobre el punto, conviene señalar que la relación laboral de cualquier trabajador con su empleador, en este caso la de los accionantes, quienes se desempeñan como guardias de seguridad de la Cooperativa Luque Ltda., se rige por las disposiciones del Código Laboral; por ende, cualquier controversia jurídica que surja con motivo de tal relación de trabajo, como, por ejemplo, un eventual despido injustificado, deberá ser dilucidado ante los Juzgados y Tribunales del fuero laboral; cuestión que la propia legislación que atacan de inconstitucional reconoce en su artículo 67, en concordancia con el artículo 1° del mismo cuerpo normativo.-----

En esa hipótesis, los mismos cuentan con todas las garantías procesales para defender sus derechos eventualmente conculcados, además de las disposiciones especiales de carácter tuitivo que se consagran en los códigos de fondo y forma como herramienta para la vigencia efectiva de sus derechos; por lo que, no existe la situación de desamparo y daño irreparable alegado por los mismos. Insisto, en la especie no se percibe una lesión actual y directa a los derechos laborales de los trabajadores accionantes como consecuencia de la aplicación de la norma impugnada.-----

De todos modos, aun entrando a considerar la hipótesis que plantean los accionantes en su presentación, la supuesta lesión a sus derechos y garantías consagrados en la Constitución, por la intimación hecha por la Policía Nacional a su empleadora para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en los artículos 20 y 95 de la Ley N° 5424/15 y 6°, 37 y 55 de la Resolución N° 02 de fecha 04 de enero de 2016, no se percibe lesión constitucional alguna, ni siquiera con relación a la empresa empleadora.-----

Veamos. La “intimación” a la que se refieren los accionantes —y que es motivo de la interposición de la presente acción—, es la cédula de notificación de fecha 21 de noviembre de 2016 (f. 84), dirigida por la División Fiscalización de Empresas de Seguridad Privada y Afines del Departamento de Delitos Económicos y Financieros de la Policía Nacional a los Directivos de la Cooperativa Luque Ltda. (Empleadora de los accionantes). A través de dicha notificación, la Policía Nacional en su carácter de Autoridad de Aplicación y Fiscalización, luego de la promulgación de la normativa impugnada, informó a los Miembros del Consejo de Administración de la Cooperativa Luque Ltda. sobre los alcances de la Ley N° 5424/15 y de la Resolución N° 02 de fecha 04 de enero de 2016, con relación a la Institución, expresando que: “...*Que, desde su promulgación, en fecha 19 de junio de 2015, la Ley N° 5424/15 ha comenzado a regular la explotación del servicio de vigilancia y seguridad de las personas, bienes y transporte de valores, desarrollado por empresas legalmente constituidas y habilitadas a ese fin, estableciendo como Órgano de Aplicación y Fiscalización a la Policía Nacional a través de ésta División especializada, dependiente del Departamento Contra Delitos Económico y Financieros (Art. 68 de la Ley 5424/15), otorgándole distintas facultades como la de Autorizar, Suspender, Habilitar y Fiscalizar a las personas físicas y/o jurídicas prestadoras de servicio de seguridad privada y/o transporte de valores. Que, además se les reitera lo establecido en el Art. 97, que establece ‘Las Empresas de Seguridad Privada habilitadas y activas legalmente, al momento de la vigencia de la presente Ley, ajustaran su funcionamiento a los requisitos establecidos en esta norma, como asimismo en la norma y tiempo determinado por el órgano de aplicación’, y el Art. 56, de la Res. 02/2016, de fecha 04 de enero de 2016, ‘QUE REGLAMENTA LA LEY 5424/15’, que dice: ‘El tiempo establecido para la adecuación de la presente Ley, será de un año, contados a partir de la aprobación del reglamento...’.* Que, si bien las cooperativas no son empresas comerciales de seguridad privada, algunas han obtenido la habilitación correspondiente para operar en el área antes de la vigencia del marco legal citado, sin embargo están obligadas y sujetas a lo prescripto por la Ley, por lo que se insta al cumplimiento irrestricto de todas las exigencias y requisitos legales establecidos en la Ley N° 5424/15, ya que a partir del 04 de enero de 2017 (fecha de finalización del plazo de adecuación), la misma comenzara a regir íntegramente para todas las personas físicas y jurídicas que realicen el servicio de seguridad privada”.-----

De la precedente transcripción, se advierte que la Policía Nacional —como Autoridad de Aplicación y Fiscalización de la cuestionada legislación— lejos de desconocer o revocar



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD "GERARDO ALBERTO RODRIGUEZ ALFONSO Y OTROS C/ ARTS. 20 Y 95 DE LA LEY N° 5424/15 Y ARTS. 6, 37, 55 DE RES. N° 2 COMANDANTE DE LA POLICIA NACIONAL. FECHA 04/01/2016". AÑO: 2016 - N° 2059.

arbitrariamente la autorización concedida por su Comandancia a la Cooperativa Multiactiva Luque Ltda., a través de la Resolución N° 91 de fecha 02 de mayo de 2002 (f. 70) reconoce la situación jurídica creada y consolidada a favor de dicha Cooperativa para crear y operar con un sistema de seguridad **propio y exclusivo** para prestar servicios en el local de la Cooperativa, sucursales y hospita de la misma.

Basado en todo ello, considero que corresponde el rechazo de la presente acción de inconstitucionalidad. **Voto en ese sentido.**

A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, 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:

[Signature]
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

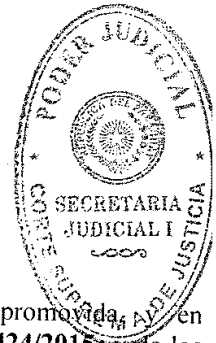
[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SENTENCIA NÚMERO: 844

Asunción, 21 de ~~septiembre~~ de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:**



HACER LUGAR *parcialmente* a la acción de inconstitucionalidad promovida en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los **Artículos 20 y 95 de la Ley N.º 5424/2015**, y de los **Artículos 37 y 55 de la Resolución N° 2 de fecha 4 de enero de 2016**, con relación a los accionantes.-
ANOTAR, registrar y notificar.

[Signature]
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.