



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"LILIAN MARÍA CÉSPEDES DE SÁNCHEZ C/
ART. 11 DE LA LEY Nº 222/93". AÑO: 2009 - Nº
1976.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *novecientos treinta y cinco*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *15* días del mes de *Julio* del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores *Miembros* de la Sala Constitucional, Doctora MIRYAM PEÑA CANDIA, Presidenta y Doctores GLADYS BAREIRO DE MÓDICA y ANTONIO FRETES, Miembros, ante el Sr. Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LILIAN MARÍA CÉSPEDES DE SÁNCHEZ C/ ART. 11 DE LA LEY Nº 222/93", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Lilian María Céspedes de Sánchez, por sus propios derechos 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 la Sra. LILIAN MARIA CESPEDES DE SANCHEZ, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad en contra del Art. 11 de la Ley Nº 222/93 "Orgánica de la Policía Nacional", alegando la conculcación de disposiciones constitucionales.

Acredita su legitimación acompañando el correspondiente certificado de trabajo emitido por la ESSAP, institución en la cual se desempeña como empleada del departamento de Catastro. Por otra parte, adjunta constancia de trabajo de la cual surge que la misma presta servicios en el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional en la sección construcciones y mantenimiento.

Ataca el Art. 11 de la Ley Nº 222/93 el cual dispone: "El personal de la Policía Nacional en servicio activo no puede ejercer, mientras dure en sus funciones, otro cargo público o privado, remunerado o no, salvo la docencia o la investigación científica, a tiempo parcial. Tampoco puede ejercer el comercio, la industria o la actividad profesional o política alguna, ni afiliarse a partido o movimiento político, ni desempeñar cargo en los organismos oficiales o privados, partidos, asociaciones o movimientos políticos."

Justifica la doble remuneración que percibe expresando que cumple sus actividades laborales en horarios diferenciados, ya que a la mañana trabaja en la ESSAP y que en horas de la tarde lo hace en la Policía Nacional, manifestando que en ambas instituciones realiza sus tareas con suma efectividad.

Sostiene que el artículo atacado lesiona sus derechos constitucionales ya que limita la posibilidad de percibir doble remuneración dada su condición de Arquitecta egresada de la Universidad Nacional de Asunción, la cual la habilita a ejercer su profesión, y que precisamente en tal carácter trabaja en las instituciones citadas anteriormente. Refiere que el Art. 11 de la Ley Nº 222/93 contraviene derechos de raigambre constitucional, tales como la libertad y seguridad de las personas, la irretroactividad de la ley, la igualdad de las personas, las garantías de la igualdad, los derechos laborales, la no discriminación, de los derechos laborales de los funcionarios y empleados públicos, de la libertad de concurrencia, de la propiedad privada y de la supremacía de la Constitución Nacional. Por último concluye que la Ley Nº 700/96, la cual reglamenta el Art. 105 de la Ley Suprema, beneficia a los trabajadores de blanco (quienes se encuentran facultados a trabajar en varios lugares a

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

la vez) creando a su vez la misma una discriminación respecto a los demás universitarios graduados.-----

En primer lugar considero oportuno señalar que la incompatibilidad impuesta al ejercicio de la función de la recurrente, es una exigencia derivada de la importancia y dedicación que el cargo público exige. *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 muchísimas 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 por 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 las 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.-----

El problema, en realidad, podría ser otro: la exigüidad de la compensación económica en la función pública, que compele al servidor público a buscar otros ingresos con los que satisfacer las exigencias de la vida, en el particular entorno que le corresponde vivir. Pero, obviamente, este no es tema puesto a decisión.-----

En cuanto al punto, esta Corte ya ha sentado anteriormente su postura en el Acuerdo y Sentencia N° 502 del 28 de mayo de 2002 al establecer cuanto sigue:-----

“Existe el mandato constitucional de que ningún funcionario o empleado público perciba más de un sueldo o remuneración en forma simultánea. La Ley N° 700/96 –que reglamenta el artículo 105 de la Constitución Nacional- fue dictada con el objeto de hacer efectivo dicho mandato constitucional. Por ello, el hecho de que la ley obligue al funcionario o empleado público con más de un cargo a optar por uno de ellos –es decir, a renunciar a uno de los cargos-, no puede considerarse violatorio del derecho al trabajo. En efecto, el trabajador público puede conservar uno de los cargos, si hace la opción dentro del plazo previsto en la ley. El Art. 86 CN habla también de la irrenunciabilidad de los derechos que la ley otorga al trabajador, pero la renuncia al segundo cargo que se desprende de la propia Constitución, no puede entenderse como violatorio de este precepto. En cuanto a los derechos vinculados al segundo cargo o que surgen del mismo, no existe renuncia alguna...En este sentido, debe quedar en claro que la opción a que obliga la ley a los aludidos empleados o funcionarios públicos, no implica “la pérdida de la antigüedad ni de los aportes jubilatorios realizados por el afectado”, pues ello no ocurre ni aun en caso de que se declare la cesantía de aquellos.” Corte Suprema de Justicia del Paraguay, Sala Constitucional. Benítez Areco, Florentina y otros c. Arts. 3°, 4° y 7° de la ley N° 700/96 (Ac. y Sent. N° 502). 28/05/2002.-----

Así, y en concordancia con el Art. 102 de la C.N. que legitima constitucionalmente a la Ley N° 222/93 “*Orgánica de la Policía Nacional*” en la parte que 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...*”. Vemos aquí que la Constitución escuetamente se refiere a los derechos laborales de los cuales gozan los funcionarios públicos, pero que a la vez permite que sean otras las leyes especiales las que amplíen, desarrollen y reglamenten el contenido de la misma. (Las negritas son nuestras).-----

Por los motivos expuestos precedentemente, no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Lilian María Céspedes Ramírez de Sánchez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de funcionaria de la Policía Nacional, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 11 de la Ley N° 222/93 “**DE LA POLICÍA NACIONAL**”.-----...!!!...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"LILIAN MARÍA CÉSPEDES DE SÁNCHEZ C/
ART. 11 DE LA LEY N° 222/93". AÑO: 2009 - N°
1976.-----

...//...Manifiesta la accionante que en la Policía Nacional ostenta el grado de Sub Oficial Mayor de O.S., desempeñándose como encargada del cuidado del edificio y también es empleada en la ESSAP (Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay) empresa que se rige por el derecho privado, razón por la cual se encuentra excluida del alcance de la Ley N° 1626/00. También alega que la norma impugnada en esta acción viola los Arts. 9, 46, 47, 86, 88, 101, 102, 109 y 137 de la Constitución Nacional, ya que no le permite tener 2 (dos) empleos en forma simultánea.-----

El Artículo 11 de la Ley N° 222/93 establece: "*El personal de la Policía Nacional en servicio activo no puede ejercer, mientras dure en sus funciones, otro cargo público o privado, remunerado o no, salvo la docencia o la investigación científica, a tiempo parcial.*"-----

Tampoco puede ejercer el comercio, la industria o la actividad profesional o política alguna, ni afiliarse a partido o movimiento político, ni desempeñar cargo en los organismos oficiales o privados, partidos, asociaciones o movimientos políticos".-----

La accionante es funcionaria pública, según consta en autos; es decir, ejerce una función encomendada por el Estado bajo unas características propias y leyes propias que regulan dicha relación laboral: "*Los funcionarios y los empleados públicos están al servicio del país*" (Art. 101 Primera Parte, Constitución Nacional). Es este el fundamento principal en torno al cual gira la situación de los funcionarios: 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.-----

Es necesario recordar que el funcionario público no puede prestar sus servicios profesionales en ámbitos distintos a los que su cargo le exige. El servicio público fue creado para que sus funcionarios dedicaran su máximo esfuerzo en el desempeño de sus funciones.-----

La doctrina señala que, no mediando una clara incompatibilidad entre la norma impugnada y la Ley Fundamental, toda duda debe resolverse a favor de la aplicación de la ley, la cual, como dijimos, se presume constitucional. Manifiesta Linares Quintana, haciendo colación a un fallo de la Corte Suprema de Argentina, que "*para que una ley debidamente sancionada y promulgada sea declarada ineficaz por razón de inconstitucionalidad, se requiere que las disposiciones de una y otra ley sean absolutamente incompatibles... Lo contrario significaría desequilibrar el sistema institucional de los tres Poderes, fundado, no en la posibilidad de que cada uno de ellos actúe obstruyendo la función de los otros, sino que lo haga con la armonía que exige el cumplimiento de los fines del Estado...*" (LINARES QUINTANA, Tratado de Interpretación Constitucional, Pág. 588-589).-----

De lo expuesto podemos deducir que los actos públicos se presumen constitucionales en tanto y en cuanto, mediante una interpretación razonable de la Constitución, puedan ser armonizados con ésta. Y entendemos por razonable a lo opuesto a lo arbitrario, y significa: conforme a la razón, justo, moderado, prudente, todo lo cual puede ser resumido: con arreglo a lo que dicte el sentido común. El principio de razonabilidad tiene como finalidad preservar el valor justicia, y ello en un doble sentido: tanto en cuanto justicia material, como en cuanto ese valor justicia está incorporado formalmente a la Constitución.-----

Creo plenamente justificada la incompatibilidad mencionada con cualquier trabajo que pueda menoscabar el estricto cumplimiento de las obligaciones de un funcionario público, teniendo en cuenta las 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.-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Que en suma, no encuentro fundamentos suficientes que autoricen a suponer la inconstitucionalidad del artículo impugnado porque el mismo no constituye una violación de ninguna garantía ni principio de rango constitucional, razón por la cual opino que corresponde el rechazo de la presente acción. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere a los votos de los Ministros, Doctores FRETES y 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]
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:
[Signature]
Gonzalo Sosa Nicolli
Secretario

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 935 . -

Asunción, 15 de JULIO de 2.016.-

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.-----

[Signature]
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:
[Signature]
Gonzalo Sosa Nicolli
Secretario

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

