



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 "Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
 "CONTRA ART. 60 DE LA LEY N° 1626/2000 Y
 ART. 97 DEL CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN
 JUDICIAL LEY N° 879/81". AÑO: 2008 – N° 316-**



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Novecientos cincuenta y uno.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinticuatro* días del mes de *setiembre* del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ART. 60 DE LA LEY N° 1626/2000 Y ART. 97 DEL CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL LEY N° 879/81"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores María Karina Bogado Benitez y otros, 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 **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** dijo: Se presentan ante esta Corte los Señores MARIA KARINA BOGADO, NATHALIA SOLANGE AGUAYO LEIVA, ELISA MARIA AUXILIADORA BENITE GONZALEZ, JOHAN MEDINA HEREBIA y JUAN JOSE SANABRIA BARRIOS, por derecho propio, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 60 inc. 1) de la Ley N° 1626/00 y del Art. 97 del Código de Organización Judicial.

1.- Alegan los accionantes que al ser funcionarios del Ministerio de Justicia y Trabajo, la Ley 1626/00 en su Art. 60 y el Art. 97 del C.O.J., cercenan los Arts. 46, 47, 74, 76, 79, 86, 87 y 107 de la Constitución Nacional, entre estos la protección al trabajo, la igualdad de las personas, el pleno empleo y demás derechos laborales. El fundamento de su reclamo gira en torno a la imposibilidad que encuentra en la citada ley para el ejercicio de la profesión de Abogado, de forma particular, debiendo renunciar por ello a una tarea que coadyuve a sus respectivos sustentos después de años de sacrificio para la obtención de dicha profesión. Aseguran que se produce así una discriminación entre los trabajadores.

2.- El Artículo 60 de la Ley N° 1626, establece: "*Queda prohibido al funcionario, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos respectivos: a) ...; b) ...; l) efectuar o patrocinar para terceros trámite o gestiones administrativas o judiciales, se encuentren o no directamente bajo su representación*"; y asimismo el Art. 97 del Código de Organización Judicial dispone: "*El ejercicio de la profesión de abogado o procurador es incompatible con la calidad de funcionario público dependiente del Poder Ejecutivo o Judicial, o miembro de las Fuerzas Armadas y Policiales en servicio activo. Esta prohibición no rige: a) cuando se trate de asuntos propios o de sus padres, esposas, hijos menores de edad, o personas bajo tutela o curatela; b) para el ejercicio de la docencia; y c) para los asesores jurídicos del Poder Ejecutivo y de entidades autónomas u autárquicas, y para los abogados incorporados al Servicio de Justicia Militar. No podrán matricularse como abogados quienes ejercen la profesión de Notario y Escribano Público*".

3.- La acción debe ser rechazada.

Cabe resaltar, que el régimen jurídico de la función pública es un género distinto al del trabajador privado. En este sentido, el trabajador del sector privado tiene su origen, sus

VICTORIA NÚÑEZ R.
 MINISTRO

Dra. Gladys Bareiro de Módica
 Ministra

Abog. Arnaldo Levera
 Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

obligaciones y sus derechos, principalmente derivadas de un contrato; sin embargo, la función pública se origina fundamentalmente, en un acto o condición que bien puede ser un acto electivo o un nombramiento. Además el ejercicio de la función pública se desenvuelve bajo las siguientes características: 1) Está al servicio del Estado y la comunidad (Art. 101 CN), 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 que se determina por la Constitución y las leyes.-----

Lo pretendido por los accionantes, es una situación del todo irregular, y atenta abiertamente con el desempeño de una función pública, en desmedro directo de las obligaciones que el cargo incumbe; pudiendo llegar a crear 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 desleal. Así vemos que el mismo, puede ser juez y parte de los intereses que representa.-----

El derecho al 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, cuando dispone: "Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia...", con lo cual podemos avizorar una alternativa al reclamo de los accionantes.-----

En otros términos, el régimen de incompatibilidades establecido por nuestro sistema jurídico, lejos de ser inconstitucional, es absolutamente racional, lógico, ético y práctico. Por un lado, busca no acumular en un mismo agente dos o más empleos considerados inconciliables por la norma respectiva, y por otro lado, preservar la imposibilidad de ejercer coetáneamente dos empleos públicos o uno público y otro privado; salvo la docencia.-----

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, a 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 descartada ineficaz por razón de inconstitucional, se requiere que las disposiciones de uno 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 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 Constitución, págs. 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 de justicia, y ello en un doble sentido: tanto en cuanto justicia material, como en cuanto ese valor justicia incorporado formalmente a la Constitución.-----

Advierte Bidart Campos, que "el control de constitucionalidad alcanza a la razonabilidad de normas y de actos, o sea, a la verificación de la proporción entre el fin querido y la medida adoptada para lograrlo", entendiéndose en nuestro caso, el fin querido por el Código de Organización Judicial el cual en su Artículo 97 dispone claramente las incompatibilidades en las que se encuadran los funcionarios en la situación que nos ocupa, en este caso funcionarios públicos conforme a la Ley 1626/00 y la medida adoptada para lograr ese objetivo. A su vez, Marienhoff anota al referirse a la razonabilidad que, "ésta consiste en la adecuación de los medios utilizados por el legislador a la obtención de los fines que determina la medida, a efectos de que tales medios no aparezcan arbitrarios, es decir, no proporcionados a las circunstancias que los motiva y a los fines que se procura alcanzar con ellos".-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ART. 60 DE LA LEY N° 1626/2000 Y
ART. 97 DEL CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN
JUDICIAL LEY N° 879/81". AÑO: 2008 – N° 316.-

Que en suma, no encuentro fundamentalmente suficientes que autoricen a suponer la inconstitucionalidad del inciso impugnado del Art. 60 de la Ley 1626 y del Art. 97 del Código de Organización Judicial porque los mismos no constituyen una violación de ninguna garantía ni principio de rango constitucional. Voto, en consecuencia, por el rechazo de la acción intentada. Es mi voto.-----

A su turno, el Doctor FRETES dijo: Se presentan los Sres. MARIA KARINA AGUAYO LEIVA, ELISA MARIA AUXILIADORA BENITEZ GONZALEZ, HOHAN MEDINA HEREBIA y JUAN JOSE SANABRIA BARRIOS, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 60 inc. l) de la Ley N° 1626/00 de la Función Pública y el Art. 97 de la Ley N° 879/81 "Código de Organización Judicial".-----

Los accionantes se presentan como funcionarios del Ministerio de Justicia y Trabajo. Manifiestan que las disposiciones impugnadas lesionan principios, garantías y normas de igualdad, consagrados en nuestra Constitución Nacional. Arguyen que, como profesionales, las citadas normas legales lesionan notoriamente sus derechos legítimos al prohibirles prácticamente el ejercicio de la labor profesional al considerar como una injusta limitación a sus libertades y al principio de igualdad.-----

El Art. 60 de la Ley de la Función Pública: "Queda prohibido al funcionario, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos respectivos: "...l) efectuar o patrocinar para terceros trámites o gestiones administrativas o judiciales, se encuentren o no directamente bajo su representación..."-----

Por su parte, en cuanto a las Incompatibilidades del Código de Organización Judicial en su Art. 97 reza: "...El ejercicio de la profesión de abogado o procurador es incompatible con la calidad de funcionario público dependiente del Poder Ejecutivo o Judicial, o miembro de las Fuerzas Armadas y Policiales en su servicio activo. Esta prohibición no rige: a) cuando se trate de asuntos propios o de sus padres, esposas, hijos menores de edad, o personas bajo su tutela o curatela; b) para el ejercicio de la docencia; y, c) para los asesores jurídicos del Poder Ejecutivo y de entidades autónomas o autárquicas, y para los abogados incorporados al Servicio de la Justicia Militar. No podrán matricularse como abogado quienes ejercen la profesión de Notario y Escribano Público..."-----

En primer lugar, estimo oportuno señalar que la incompatibilidad impuesta al ejercicio de los recurrentes, 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, a los recurrentes no se les prohíbe trabajar. Pueden 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 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.-----

VICTOR M. MUÑOZ
MINISTRO

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

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.-----

Así, y en concordancia con el Art. 102 de la C.N. que legitima constitucionalmente a la Ley N° 1626/2000 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...*", considero que la presente acción debe ser rechazada por no afectar a ningún mandato constitucional. Es mi voto.-----

A su turno, la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Los Abogados *María Karina Bogado Benítez, Nathalia Solange Aguayo Leiva, Elisa María Auxiliadora Benítez González, Johan Medina Herebia y Juan José Sanabria Barrios*, por sus propios derechos, en calidad de funcionarios permanentes del Ministerio de Justicia y Trabajo, promueven acción de inconstitucionalidad contra el Art. 60 inc. 1) de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" y Art. 97 del Código de Organización Judicial.-----

Refieren los accionantes que las normas impugnadas son contrarias a los Arts. 46, 47, 74, 76, 79, 86, 87 y 107 de la Constitución Nacional al negarles la posibilidad de hacer goce del derecho reconocido en cada una de esas disposiciones y así ejercer la profesión que han elegido.-----

El Art. 60 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", dispone en su inciso 1): "*Queda prohibido a/ funcionario, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos respectivos: a)....; b)....; 1) efectuar o patrocinar para terceros trámite o gestiones administrativas o judiciales, se encuentren o no directamente bajo su representación...*".-----

Por su parte, el Art. 97 de la Ley N° 879/81 "CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL" determina que: "*El ejercicio de la profesión de abogado o procurador es incompatible con la calidad de funcionario público dependiente del Poder Ejecutivo o Judicial, o miembro de las Fuerzas Armadas y Policiales en servicio activo.*-----

Esta prohibición no rige:-----

a) cuando se trate de asuntos propios o de sus padres, esposas, hijos menores de edad, o personas bajo su tutela o curatela.-----

b) para el ejercicio de la docencia; y,-----

c) para los asesores jurídicos del Poder Ejecutivo y de entidades autónomas o autárquicas, y para los abogados incorporados al Servicio de la Justicia Militar...-----

Analizada la acción planteada por los recurrentes, los argumentos esgrimidos como sustento de la misma, las normas legales en las que se apoyan, y habiendo realizado un breve trabajo de hermenéutica jurídica, arribamos a la conclusión que la misma debe ser rechazada por su manifiesta improcedencia. En efecto, los fundamentos que dan sustento a la misma no son conducentes para hacer lugar a sus pretensiones, resultando más que evidente su disconformidad con la incompatibilidad establecida para el ejercicio de la función pública porque les impide fungir de Abogados y tener un ingreso distinto al presupuestado por el cargo público.-----

Los accionantes son funcionarios públicos según consta en autos; es decir, ejercen 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.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ART. 60 DE LA LEY N° 1626/2000 Y
ART. 97 DEL CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN
JUDICIAL LEY N° 879/81". AÑO: 2008 – N° 316.-**

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.-----

Aprovecho la ocasión para manifestar, que considero de significativa importancia una revisión de la citada ley, para que situaciones análogas a la planteada en esta acción de inconstitucionalidad, puedan ser estudiadas por órganos especiales que determinen en cada caso en particular si la actividad privada podría comprometer o no el estricto cumplimiento de las funciones públicas; o la imparcialidad, ya que si así no fuere, la incompatibilidad con el ejercicio de ciertas actividades privadas no tendría ya fundamento alguno, evitando también de esta forma la denominada: "fuga de talentos" de la función pública, que conlleva a que la administración pública quede en manos de personas que no son las mejores en su profesión. Pero recalco, esta postura es solo una opinión, y como lo tengo manifestado en el párrafo que antecede, las disposiciones legales impugnadas por los accionantes no afectan disposición constitucional alguna.-----

Que en suma, no encuentro fundamentos suficientes que autoricen a suponer la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, porque los mismos no constituyen una violación de ninguna garantía ni principio de rango constitucional, razón por la cual corresponde el rechazo de la presente acción. 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:-----

VICTOR M. NUÑEZ R.
Ante mí: STED

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Abog. Arnaldo Levera

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 951 -

Asunción, 24 de setiembre de 2014.-

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.-----

VICTOR M. NUÑEZ R.
Ante mí: MINISTRO

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro