CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR CRISTIAN DANIEL FRANCO CANDADO C/ ART. 35, NUMERAL 2, INC. E) DE LA LEY 2422/04 "CODIGO ADUANERO", Y DEL ART. 47, NUMERAL 8 DEL DECRETO N° 4672/05, "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2422/2004, CODIGO ADUANERO Y SE ESTABLECE LA ESTRUCTA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS. AÑO: 2018. N°: 3031. ----------

RECIBIDO - 9 -08- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos treinta y ocho.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los siete días del mes de agosto del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS,** Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR CRISTIAN DANIEL FRANCO CANDADO C/ ART. 35, NUMERAL 2, INC. E) DE LA LEY 2422/04 "CODIGO ADUANERO", Y DEL ART. 47, NUMERAL 8 DEL DECRETO N° 4672/05, "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2422/2004, CODIGO ADUANERO Y SE ESTABLECE LA ESTRUCTA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS,** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Sr. Cristian Daniel Franco Candado. 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: ----------

C U E S T I O N:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida? ----------

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS, VÍCTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS.** ----------

A la cuestión planteada, el Ministro **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHAMS** dijo: El señor *CRISTIAN DANIEL FRANCO CANDADO*, se presenta inicialmente por derecho propio y posteriormente agrega instrumentales y manifestaciones mediante representación convencional, conforme testimonio de poder acreditado en autos. Promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 35, num. 2 inc. e) de la Ley N° 2422/2004 *"CÓDIGO ADUANERO"*** y contra el ***Artículo 47, num. 8) del Decreto N° 4672/05 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2422/2004, CÓDIGO ADUANERO Y SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS"***. Para el efecto arrima las instrumentales que acreditan su calidad de AGENTE DE TRANSPORTE de la Dirección General de Aduanas y MIEMBRO TITULAR DE LA JUNTA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PEDRO JUAN CABALLERO. ----------

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los artículos 86 y 107 de la Constitución, manifestando entre otras cosas que las normas impugnadas le estarían coartando su derecho al trabajo. ----------.

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abog. Julio C. Payán Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

La Ley N° 2422/2004, en su Artículo 35, num. 2 inc. e) dice: *"Suspensión y eliminación del registro. (...) 2. Será eliminado del registro aduanero en los siguientes casos: (...) e) ocupar cargos electivos o ser miembro activo de las fuerzas públicas, mientras dure esa condición"*.--

El Decreto Reglamentario N° 4672/05, en su Artículo 47, num. 8) dice: *"Requisitos para el Registro de firma del Agente de Transporte. Sin perjuicio del cumplimiento de los Convenios Internacionales vigentes, los requisitos para el registro de firma del Agente de Transporte son: (...) 8. Presentar Declaración Jurada de no ejercer cargos en la Administración Pública (...)"*. -

De la interpretación letrista de las normas transcriptas surge la pretensión de evitar acumular en un mismo agente un mandato electivo con una ocupación privada, por considerarlos "inconciliables". Bien previene el **Artículo 7 de la Ley N.° 834/86** *"QUE ESTABLECE EL CÓDIGO ELECTORAL PARAGUAYO"*: *"Las causales de inhabilidad e incompatibilidad son de interpretación restringida. Todo ciudadano puede elegir y ser elegido, mientras la ley no limite expresamente ese derecho"*. Subrayado es mío. ----------

Ante las normas atacadas, el accionante se encuentra ante una incompatibilidad de trabajo expresamente establecida, que impide al accionante ejercer un cargo electivo con mandato legislativo (Concejal) en simultáneo con el ejercicio de un cargo privado (Agente de Transporte de Aduanas). ----------

Entiendo que **la finalidad de dicha incompatibilidad** consiste en que la responsabilidad de tipo representativo deje totalmente de lado los intereses particulares, a los efectos de evitar menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes como servidor público o comprometer su imparcialidad e independencia. Pues el concepto de cargo público comulga con las ideas de desinterés privado y confianza pública. ----------

La **finalidad** de la que hablamos se encuentra ampliamente reflejada en las previsiones de la ***Ley N° 3966/10 "ORGÁNICA MUNICIPAL"***, que dice: ***"Artículo 27***.- *Prohibiciones.* ***Queda prohibido a los Concejales,*** *sin perjuicio de lo que se establezca en otras leyes: j) celebrar contrato con la Municipalidad, relacionado con la industria o el comercio, sea personalmente como socio o miembro de la dirección, administración o sindicatura de sociedades con fines de lucro.* ***También es incompatible con toda ocupación que no pueda conciliarse con las obligaciones o la dignidad del cargo".*** Negritas y subrayado son míos.-

Nuestra propia **Constitución Nacional** establece que: *"Los funcionarios y los empleados públicos están al servicio del país* (Articulo 101 de la Constitución). Es este el fundamento principal en torno al cual gira la situación de los servidores públicos, quienes 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). ----------

Bien detalla el **Artículo 1 de la Ley N° 5033/13** *"QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 104 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, DE LA DECLARACIÓN JURADA DE BIENES Y RENTAS, ACTIVOS Y PASIVOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS"*, quienes son considerados *"funcionarios y empleados públicos"*, diciendo lo siguiente: "(...) ***se entenderá como funcionario o empleado público a toda persona*** *nombrada, contratada o* ***electa por elección popular*** *para prestar servicios en los poderes del Estado y en general en todo órgano perteneciente a la administración central y descentralizada, entes autónomos, autárquicos, empresas con participación estatal mayoritaria, entidades binacionales, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, gobiernos departamentales, municipalidades, la Contraloría General de la República, la fuerza pública y en general quienes perciban remuneraciones provenientes de fondos públicos"*. Negritas y subrayado son míos. ----------

Por lo dicho hasta aquí, opino que las nomas atacadas no hacen más que "resguardar" el principio de **"Probidad Administrativa"** por parte de personas que asuman cargos en la Administración Pública. Esta consiste 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 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".* ----------

Cabe mencionar que el Agente de transporte de la Dirección General de Aduanas es la persona física que actúa como auxiliar del comercio y del servicio aduanero, que en representación del transportista o empresa de transporte tiene a su cargo los trámites relacionados con la entrada, permanencia y salida del territorio aduanero del medio de transporte y su carga. Su función constituye un nexo entre la actividad privada y la actividad pública, siendo relevante su presencia para que dichos sectores público y privado) puedan actuar armónica y eficazmente. ----------

En este sentido, entiendo que las normas impugnadas pretenden evitar la creación de situaciones de conflicto entre intereses públicos y privados, librando al servidor público de ser juez y parte de los intereses que representa. ----------

Dicho esto, concluyo que existe razón fundada para que el accionante, en su calidad de Concejal Municipal, este impedido de ejercer funciones como Agente de transporte de Aduanas, pues el involucrarse en actividades similares a las que deba tratar en su desempeño público, podría ocasionar influencias o generar parcialidad en sus decisiones. Además, el ejercicio simultáneo de una actividad privada, podría afectar la eficacia y productividad en su delicada tarea normativa. 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 dispuesta en las normas impugnadas es pues una garantía para el cumplimiento imparcial, independiente, transparente y confiable de la función pública, y a la vez, una valla ante posibles conflictos de intereses. ----------

En el caso de autos, al accionante no se le prohíbe trabajar, por lo que no se encuentra afectado su derecho al trabajo, como el mismo manifiesta en el escrito inicial de la presente acción. Muy por el contrario, el mismo trabaja y ejerce funciones en un cargo electivo y goza del derecho a elegir libremente su trabajo, garantizado por la propia Constitución a todos los habitantes de la República, conforme lo previene el **Artículo 86** ***"DEL DERECHO AL TRABAJO"*** de nuestra ley fundamental que dice: *"Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido"*; en congruencia con lo dispuesto en el **Artículo 107** ***"DE LA LIBERTAD DE CONCURRENCIA"*** **:** "*Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia (...),* con lo cual podemos avizorar una alternativa al reclamo del accionante y entender que ello no le habilita a acumular en un

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

mismo agente dos o más empleos considerados inconciliables *"con las obligaciones o la dignidad del cargo"*. ----------

Es de afirmar pues que el régimen de incompatibilidad establecido por nuestro Sistema jurídico, lejos de ser inconstitucional, es absolutamente racional, lógico, ético y práctico. -------

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). ----------

Que en suma, no encuentro fundamentos suficientes que autoricen a suponer la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, en razón de que las mismas no constituyen transgresión alguna de derecho, principio o garantía de rango constitucional, por lo que opino que corresponde ***rechazar*** la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto. ----------

A su turno, el Ministro **Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS** dijo. Que, el accionante promovió la demanda en el año 2018 cuando asumió el cargo de Concejal Municipal ante la renuncia del titular en ese entonces. ----------

Que, las circunstancias fácticas en la actualidad han cambiado en razón de que el señor Cristian Daniel Franco Candado ya no ocupa dicho cargo tomando en consideración el Acuerdo y Sentencia N° 3/2021 emanado del Tribunal Electoral de la Circunscripción Judicial de Amambay por el cual se proclama a los nuevos Miembros Titulares y Suplentes de la Junta Municipal de la ciudad de Pedro Juan Caballero, entre los ciudadanos proclamados no se encuentra el actual accionante. ----------

Es sabido que la vigencia del agravio es de primordial importancia para que esta Sala pueda expedirse al caso concreto puesto en crisis, entonces, la desaparición del interés y el agravio propiamente dicho, imposibilita el pronunciamiento de una cuestión abstracta, por lo que se torna inoficioso el estudio de la presente acción. ----------

A su turno, el Ministro **Doctor VÍCTOR RÍOS OJEDA** manifestó que, se adhieren al voto del Ministro Preopinante **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS,** 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: ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR CRISTIAN DANIEL FRANCO CANDADO C/ ART. 35, NUMERAL 2, INC. E) DE LA LEY 2422/04 "CODIGO ADUANERO", Y DEL ART. 47, NUMERAL 8 DEL DECRETO N° 4672/05, "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2422/2004, CODIGO ADUANERO Y SE ESTABLECE LA ESTRUCTA ORGANIZACIONAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS. AÑO: 2018. N°: 3031. ----------

SENTENCIA NÚMERO: 838

Asunción, 7 de agosto de 2024 .-

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 9 -08- 2024 Roque López Franco Asistente

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

RECHAZAR la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Señor **Cristian Daniel Franco Candado**, conforme a los términos expuestos en el exordio de la presente Resolución.-

ANOTAR, registrar y notificar. ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL - REPÚBLICA DEL PARAGUAY - SECRETARIA JUDICIAL I - CORTE SUPREMA DE JUSTICIA