CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD OPUESTA POR GUSTAVO ALBERTO PEREIRA EN LOS AUTOS: COMPULSAS DE LOS AUTOS: "CARLOS ENRIQUE OLMEDO C/ GUSTAVO ALBERTO PEREIRA S/ PERDIDA DE LA JUNTA DE LIMPIO EXP N°11 AÑO 2024" AÑO: 2024 N°: 170.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 1 11- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil Ochenta y cuatro

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los Un días del mes de Noviembre 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 GUSTAVO SANTANDER DANS, VICTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD OPUESTA POR GUSTAVO ALBERTO PEREIRA EN LOS AUTOS: COMPULSAS DE LOS AUTOS: "CARLOS ENRIQUE OLMEDO C/ GUSTAVO ALBERTO PEREIRA S/ PERDIDA DE LA JUNTA DE LIMPIO EXP N°11 AÑO 2024",** a fin de resolver la Excepción de Inconstitucionalidad opuesta por el señor Gustavo Alberto Pereira 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 Ó N:

¿Es procedente la Excepción de Inconstitucionalidad opuesta?: ----------

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

A la cuestión planteada, el **Doctor RÍOS OJEDA** dijo:----------

1- El señor Gustavo Alberto Pereira, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, opone la excepción de inconstitucionalidad contra el art. 26 de la Ley N° 3966/2010 "ORGÁNICA MUNICIPAL".----------

2- En un breve análisis de los requisitos formales a fs. 14 encontramos que el actor de la demanda electoral ha fundado la misma, entre otros, en la vulneración del artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal. Por su parte, el demandado ha opuesto la excepción de inconstitucionalidad al contestar la demanda (fs. 31/36), de la que se corrió traslado al actor quien la contestó en los términos del escrito que obra a fs.51/54.----------

3- La Fiscal Adjunta Ab. Artemisa Marchuk, en su Dictamen N° 97 del 12 de febrero de 2024, es de parecer que corresponde el rechazo de la excepción de inconstitucionalidad.------

4- En el escrito obrante a fs. 31/36 de autos, el señor Gustavo Alberto Pereira manifiesta que ostenta la calidad de Concejal Municipal de la ciudad de Limpio y como fundamento de la excepción de inconstitucionalidad sostiene que integra un órgano que goza de autonomía y autarquía y por esto el cargo ostentado no resulta incompatible con su condición de funcionario

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. María Rita Monges Dos Santos
Secretaria

público (médico). Expresa, que el actor al pedir su pérdida de investidura refiere a situaciones propias de las Cámaras de Senadores y de Diputados y que ellas no pueden equipararse a la categoría de Concejal Municipal, lo que hace inconstitucional al artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal ya que no se halla incurso dentro de lo señalado en el art. 196 de la Constitución por tratarse de un Concejal Municipal electo y proclamado y no de un miembro de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados.----------

5- Posteriormente, cuestiona la competencia de la Justicia Electoral para resolver el juicio ya que es un concejal municipal electo y proclamado por la Justicia Electoral y, en consecuencia, no puede aplicársele lo dispuesto en el art. 273 de la Constitución en la parte que declara la competencia de la Justicia Electoral para decidir sobre *"...y de los títulos de quienes resulten elegidos..."*. Considera que la Justicia Electoral perdió su competencia con la proclamación de las autoridades electas.----------

6- Por último, manifiesta que los hechos de inhabilidad denunciados no condicen a la candidatura de miembro de la Junta Municipal, sino que refiere a los cargos del Poder Legislativo y que lo que se pretende es violar los artículos 166 y 167 de la Constitución, que hablan de la autarquía municipal y del gobierno municipal.----------

7- El artículo 26 de la Ley N° 3966/2010 "ORGÁNICA MUNICIPAL", cuya declaración de inconstitucional se solicita, nos habla de las incompatibilidades para desempeñar funciones como concejal municipal y dispone: "*Podrán ser electos, pero no podrán desempeñar sus funciones como Concejales quienes se hallen incursos en las causales de incompatibilidad, establecidas en el Artículo 196 de la Constitución Nacional y en las leyes electorales*".----------

8- Afecta al impugnante la incompatibilidad establecida en el artículo transcripto entre la calidad que ostenta de funcionario público en dos instituciones (médico) por una parte y, por la otra, la de concejal electo y proclamado. Al respecto, podemos adelantar que el art. 26 de la Ley N° 3966/2010 se orienta a evitar la "*doble remuneración*" por parte del funcionario o empleado público y se ajusta a las disposiciones de los artículos 105 y 196 de la Constitución. La Ley Suprema de la República es sumamente clara y no ofrece ninguna duda, en cuanto prohíbe la "*doble remuneración por el Estado*" a los funcionarios públicos, advirtiendo en forma taxativa la excepción correspondiente al salario que provenga de la docencia.----------

9- Es dable señalar que tanto la constitución como las leyes vigentes previenen la incompatibilidad al ejercicio de más de un cargo remunerado por el Estado, en razón a la importancia y dedicación que el cargo público demanda y en coherencia con el principio de "Probidad Administrativa", prevista en el Articulo 57 inc. g) de la Ley N° 1626/00 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;..".*--------

10- El principio de "Probidad Administrativa" 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 último 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*

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL - 1 -11- 2024

servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley".----------

11- La incompatibilidad prevista en nuestro derecho positivo busca 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 y el normal desarrollo de la función pública. La probidad es esencial para el correcto ejercicio de la función pública y por ello se extiende a toda ella, con independencia del cuerpo de normas que regulen la actividad que desarrolla el funcionario. La probidad no es de aplicación restringida a determinados funcionarios públicos, sino que se requiere a todos los miembros de la administración pública, ya sea que los mismos gobiernen, legislen, hagan justicia, administren, es decir, abarca a toda la esfera pública del país.----------

12- El funcionario público, desde el momento que asume su cargo contrae numerosos deberes que son propios de su función pública y cuyo fundamento está en el interés público, mismo interés que justifica la existencia de la función que ejerce. Entendemos, que lo pretendido por la norma impugnada es 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 del funcionario, evitando de esta manera que el funcionario público sea juez y parte de los intereses que representa.----------

13- Los funcionarios públicos tienen el deber de desempeñarse con eficiencia, diligencia, corrección y disciplina (Articulo 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.----------

14- El Articulo 101 de la Constitución 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 permanentes, quienes son nombrados y remunerados para cumplir una función pública en exclusividad. Ejercen una función encomendada por el Estado bajo unas características y leyes propias que regulan dicha relación laboral. Gozan de los derechos reconocidos por la Constitución y por las leyes que reglamentan las distintas carreras, y en tal sentido, están compelidos al cumplimiento de sus funciones dentro del marco legal de limitada discrecionalidad (Art. 102 de la Constitución Nacional).----------

15- 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 el desempeño en el cargo se determina por la Constitución y las leyes. La prohibición es

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. María Rita Monges Dos Santos
Secretaria

pues una garantía para el cumplimiento imparcial, transparente y confiable de la función; y a la vez, una valla ante posibles conflictos de intereses.----------

16- A la sazón, podemos afirmar que el régimen de incompatibilidad establecido por nuestro sistema jurídico, lejos de ser inconstitucional, es absolutamente racional, lógico, ético y práctico.----------

17- 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, se presume constitucional.----------

18- En cuanto a la afirmación de que el art. 26 de la Ley N° 3966/10 viola el artículo 166 de la Constitución debemos señalar que el texto constitucional refiere a la autonomía política, administrativa y normativa de las municipalidades, pero dentro de su competencia, es decir, que los municipios tendrán esa autonomía dentro de su territorio municipal y podrán ejercerla siempre que ellas se encuentren entre las facultades que les son concedidas. Respecto de la autarquía que también otorga el artículo a las municipalidades, vemos que la misma solo refiere a la recaudación e inversión de recursos, no se vincula al caso. Tampoco el citado art. 167 de la Constitución se vincula al caso.----------

19- Refiriéndonos a la cuestión, también traída a estudio, de la competencia de la Justicia Electoral para resolver el juicio de pérdida de investidura, consideramos que no corresponde sea estudiada dicha proposición dentro de esta excepción de inconstitucionalidad atendiendo a que el art. 48 de la Ley 635/95 admite como previa la excepción de incompetencia, por lo que el excepcionante debió ocurrir por la vía correspondiente.----------

20- De lo expuesto, podemos afirmar que las normas se presumen constitucionales en tanto y en cuanto, mediante una interpretación razonable de la Constitución, puedan ser armonizados con ésta. Y entendemos por razonable aquello que está conforme a la razón, justo, moderado, prudente, con arreglo a lo que dicte el sentido común y opuesto a lo arbitrario. El principio de razonabilidad tiene como finalidad preservar el valor justicia, valor que consideramos ha sido respetado por la norma impugnada.----------

21- Concluyendo, podemos afirmar que en el presente caso no se encuentran fundamentos suficientes que autoricen a declarar la inconstitucionalidad del art. 26 de la Ley N° 3966/2010 "ORGÁNICA MUNICIPAL", en razón de que el misma no violenta preceptos constitucionales, en consecuencia, corresponde el rechazo la excepción de inconstitucionalidad opuesta en estos autos. ES MI VOTO.----------

A su turno, el **Doctor DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: Coincido con la conclusión arribada por el Colega preopinante, en cuanto propone rechazar la presente excepción de inconstitucionalidad; a la vez que me permito agregar las siguientes consideraciones:----------

En el caso de marras la excepción fue opuesta por el señor Gustavo Alberto Pereira Bello (médico), concejal electo y proclamado de la Ciudad de Limpio, conforme escrito obrante a fs. 30 a 35 y contra el art. 26 de la Ley N° 3966/2010, *"Orgánica Municipal"*, argumenta que dicha norma es violatoria de los arts. 196 y 198 de la Constitución.----------

RECIBIDO
ESTADÍSTICA CIVIL
- 1 -11- 2024

EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD OPUESTA POR GUSTAVO ALBERTO PEREIRA EN LOS AUTOS: COMPULSAS DE LOS AUTOS: "CARLOS ENRIQUE OLMEDO C/ GUSTAVO ALBERTO PEREIRA S/ PERDIDA DE LA JUNTA DE LIMPIO EXP N°11 AÑO 2024" AÑO: 2024 N°: 170.----------

Fue contestado por el actor de la demanda de Perdida de investidura, Carlos Enrique Olmedo, conforme a su escrito obrante a fs. 51 a 54.----------

La fiscal interviniente, Abg. Artemisa Marchuk, se ha expedido conforme al Dictamen N° 97 de fecha 12 de febrero de 2024, obrante a fs. 56 a 60, y sugirió el rechazo de la excepción de inconstitucionalidad planteada por el señor Gustavo Alberto Pereira Bello.----------

El Art. 26 de la Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal", cuestionado por esta vía, establece: *"...Incompatibilidades. Podrán ser electos, pero no podrán desempeña funciones como Concejales quienes se hallen incursos 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 Art. 196 cuanto sigue: *"....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..."*.----------

De la revisión de las disposiciones precedentemente trascritas, 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.----------

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 de la nación o derechos de terceros preestablecidos en la Ley.----------

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. No existe en la norma una prohibición del trabajo, toda persona puede trabajar en diversas 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, arte 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",* y más aún en el servicio público.----------

En términos generales, se observa 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. Por lo tanto, aun el supuesto de que los horarios laborales de ambas funciones no se superpongan, la intención expresada por el legislador en la norma, 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. ----------

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 los motivos expuestos precedentemente, y visto el Dictamen de la Ministerio Público, considero que no corresponde hacer lugar a la presente excepción de inconstitucionalidad. Es mi voto.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** manifestó que se adhiere al voto del **Doctor 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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. María Rita Monges Dos Santos
Secretaria

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD OPUESTA POR GUSTAVO ALBERTO PEREIRA EN LOS AUTOS: COMPULSAS DE LOS AUTOS: "CARLOS ENRIQUE OLMEDO C/ GUSTAVO ALBERTO PEREIRA S/ PERDIDA DE LA JUNTA DE LIMPIO EXP N°11 AÑO 2024" AÑO: 2024 N°: 170.----------

SENTENCIA NÚMERO: 1084

Asunción, 01 de Noviembre de 2.024.-

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima,

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

RECHAZAR la Excepción de Inconstitucionalidad opuesta por el señor Gustavo Alberto Pereira, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente resolución.----

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:
Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. María Rita Monges Dos Santos
Secretaria

- 1 -11- 2024
Roque López Franco
Asistente

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA