



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "RUFINO VILLASANTI C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL 29/06/1909; ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00". AÑO: 2016 - N° 793.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Mil noventa y uno.  
En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de ~~septiembre~~ del año dos mil diecisiete, Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "RUFINO VILLASANTI C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL 29/06/1909; ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Rufino Villasanti, 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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor **RUFINO VILLASANTI**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 16 inc. f), 17 y 143 de la Ley N° 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"**; contra el **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909 "DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO"**. Para el efecto acompaña la instrumental agregada a autos (fojas 7/8) de la que se desprende su calidad de **funcionario judicial acogido al beneficio del "Programa de Retiro Voluntario"**.-----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 47, 101, 102, 103 de la Constitución, y fundamenta su acción refiriendo, entre otras cosas, que *"(...)con esto se prohíbe al jubilado a percibir la remuneración por la función que desempeñara, al reintegrarse nuevamente a la Institución (...)"*.-----

De las constancias de autos surge que el impedimento, que aqueja al accionante, para ocupar un cargo en la Administración Pública no deviene de las normas atacadas, sino muy por el contrario, es originado por un "acuerdo" que el mismo ha celebrado con el Estado al "optar" por presentar su "renuncia expresa" a la función pública para acogerse a los beneficios del "Programa de Retiro Voluntario", conforme se desprende del contenido de la Resolución N° 2683 de fecha 05 de diciembre de 2011, agregada a fojas 7/8 de autos. Por lo tanto, al observar que las normas impugnadas regulan cuestiones ajenas a la situación de "retiro voluntario", entendemos que las mismas no afectan al accionante, por lo que este difícilmente podría sentirse agraviado por ellas. **Ante esta situación se hace imposible sustentar la legitimación activa del señor RUFINO VILLASANTI y menos aun advertir conculcación alguna de preceptos constitucionales.**-----

Al respecto esta Excelentísima Corte Suprema de Justicia ha señalado: *"La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos"* y agrega *"el titular del derecho lesionado debe demostrar de manera fehaciente su legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, y su interés debe surgir de manera clara y constituye un requisito habilitante necesario la demostración del gravamen o perjuicio que afecta a ese"*

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

interés, pues de otro modo no existiría una relación directa que amerite el estudio de la cuestión introductoria con la acción" (Ac y Sent. 91, 14/03/2005). -----

Es importante aclarar que el señor **RUFINO VILLASANTI** se acogió a los beneficios del "Programa de Retiro Voluntario" en conocimiento cierto del impedimento que ello le podría ocasionar para acceder a la Administración Pública en el futuro, pues bien clara es la norma al establecer que: "los funcionarios beneficiados por el Programa de Retiro Voluntario **no podrán ocupar cargos públicos durante diez (10) años en los OEE**" (negritas y subrayado son míos), regla que se encuentra prevista en el inc. j) del Artículo 103 del Decreto N° 6071/2011 que reglamenta la Ley N° 4249/2011, que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2011, vigente al momento de su retiro.-----

No corresponde entonces que esta Sala se pronuncie al respecto, pues de ser así el pronunciamiento sería puramente "abstracto", originando con ello un "control innecesario" como consecuencia de una decisión totalmente inoficiosa, ya que no se estaría tutelando ningún derecho concretamente afectado. En nuestro sistema procedimental para que proceda la inconstitucionalidad de una norma es trascendental que exista una lesión concreta en los legítimos derechos del accionante. Bien lo dice el Artículo 11 de la Ley N° 609/95 "Que Organiza la Corte Suprema de Justicia" que la Sala Constitucional es competente para "conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución **en cada caso concreto**".-----

Sin embargo ello no impide exponer mis pareceres sobre el "Programa de Retiro Voluntario", el cual es implementado por la Administración Pública "mediante un acuerdo de voluntades" entre el trabajador y el titular de los Organismos y Entidades del Estado, con el propósito de optimizar los recursos del Estado a través de un sistema de incentivos que contempla como contrapartida la renuncia del trabajador y el pago de una indemnización conforme al Código Laboral, con el objeto de lograr la racionalización como medida tendiente al ajuste y austeridad en el gasto público.-----

Así entendemos que, el "beneficiario" por el "Programa de Retiro Voluntario" opta por acogerse a dicho programa, haciéndolo en forma "voluntaria y libre", **en pleno conocimiento de los beneficios y restricciones legales que conlleva el mismo**, es decir, **los funcionarios que aceptaron el plan de retiro voluntario terminaron su relación laboral con el Estado por mutuo acuerdo**. Este acto de finalización de una relación laboral sólo se explica sobre la base de un conocimiento ponderado de la naturaleza de ese acto jurídico, sus costos y beneficios, por lo que de conformidad a la regla *venire contra factum proprium nulla conceditur* se torna inadmisibles que "*un litigante o contratante fundamente su postura invocando hechos que contraríen sus propias afirmaciones o asuma una actitud que lo coloque en oposición con su conducta anterior*". (Fernando Fueyo Laneri en "*Instituciones de Derecho Civil Moderno*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1990, pag. 310).-----

En consecuencia, al haber el accionante aceptado y firmado la Solicitud de Inscripción al "Programa de Retiro Voluntario" en pleno conocimiento del impedimento a ocupar cargos públicos por lo menos durante 10 (diez) años en los Organismos y Entidades del Estado, podría considerarse su conducta como una "Estafa" al Estado Paraguayo (previsión contemplada en el Artículo 187 del Código Penal) ya que desde el momento en que consintió el acto, y su intención en cambio era volver a ingresar a la función pública, produjo una suerte de declaración falsa que indujo al Estado Paraguayo a disponer de una parte importante de su patrimonio con el convencimiento de que esta persona ya no volvería a ingresar a la función pública en un plazo de 10 (diez) años.-----

Por otro lado, es hartamente sabido que el Estado es el garante de la igualdad de todos los habitantes de la República "*...para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisito que la idoneidad*" (Artículo 47, num. 3) de la Constitución. "*Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas*" (Artículo 86 de la ...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RUFINO VILLASANTI C/ ART. 251 DE LA  
LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA  
DEL 29/06/1909; ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA  
LEY N° 1626/00". AÑO: 2016 - N° 793.-----**



Constitución) y "Todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y empleos públicos" (Artículo 101 de la Constitución).-----

Estos presupuestos constitucionales nos dicen claramente que el Estado debe garantizar el legítimo derecho de todos los habitantes y más específicamente el legítimo derecho de todos los paraguayos, de llegar a ocupar una función o empleo público, sin más requisito que la idoneidad. Con el retiro voluntario el funcionario concluye su relación de dependencia con el Estado, y el Estado da por cumplida su obligación de dador de trabajo. Con esta modalidad en modo alguno se priva o afecta el derecho de continuar trabajando. Puede hacerlo de todas las maneras posibles permitidas y lícitas, menos reingresar a la función pública durante un lapso de 10 (diez) años, situación que no la considero inconstitucional, pues no se prohíbe el ingreso a la función pública en forma indefinida sino por un plazo bien específico, de manera a no desvirtuar el objetivo primordial del "Programa de Retiro Voluntario". Además, cabe señalar que disposiciones de igual naturaleza se encuentran en legislaciones extranjeras.-----

Si bien en fallos anteriores, específicamente en el caso de los jubilados que desean volver a ingresar a la función pública, he sostenido que la "idoneidad" es el único requisito para el acceso a la función pública, considero que el caso de los funcionarios que se acogieron al "Programa de Retiro Voluntario" es bien distinta, ya que los jubilados reciben una suma mensual producto de los descuentos que sufrieron en sus salarios durante los años que prestaron servicios a la institución, mientras que las indemnizaciones que perciben los funcionarios acogidos al "Programa de Retiro Voluntario" no son producto de sus aportes, sino muy por el contrario, son erogaciones del Estado en aras de disminuir la carga estatal. Además, recordemos que la jubilación se da prácticamente de manera obligatoria, por el cumplimiento de la edad o antigüedad dispuesta en la ley, en cambio, el retiro voluntario es una "opción" para los funcionarios públicos, no una obligación.-----

Por lo tanto, en atención a las manifestaciones vertidas, opino que por mandato legal esta Sala no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad "en abstracto", es decir, fuera de un "caso concreto" en el que aquellas deban aplicarse, razón por la cual no amerita el análisis de las normas impugnadas y en consecuencia corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. **RUFINO VILLASANTI** promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa de 1909 y los Arts. 16 inc. f), 17 y 143 de la Ley N° 1626/2000 de la Función Pública, alegando la conculcación de disposiciones constitucionales.-----

De la documentación acompañada, surge que efectivamente en virtud de la Resolución N° 2683 del 05 de diciembre de 2011, el accionante se integró a la nómina de funcionarios del Poder Judicial beneficiados con el Programa de Retiro Voluntario.-----

Manifiesta que la ley impugnada viola normas y principios constitucionales, lesionando en consecuencia derechos otorgados y reconocidos en los artículos 46, 47 inciso 3), 92, 101, 102 y 103 de la Constitución de la República.-----

Respecto a la impugnación de los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley de la Función Pública modificados por el Art. 1 de la Ley N° 3989/10, el Art. 17 del citado cuerpo legal y el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa del Estado, cabe resaltar que el accionante no demostró haberse incorporado nuevamente a la Función Pública, viéndose afectado por las disposiciones atacadas. En este sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia de un

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS L. BAKKER de MODICA**  
Ministra

**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

nexo efectivo entre el agravio actual concreto y la garantía constitucional a invocarse. El mismo Código de Procedimientos Civiles en su Artículo 555° reza lo siguiente: “... *La sentencia de la Corte Suprema solo tendrá efecto para el caso concreto...*”. Por lo tanto no se reúnen los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de las disposiciones atacadas.-----

Ahora bien, considero conveniente traer a colación el alcance de las consecuencias jurídicas del “Retiro Voluntario”. Por su mecánica, la figura del “retiro voluntario” puede enmarcarse en un conjunto de situaciones que posibilitan o tienen como objeto la desvinculación del funcionario público, en este caso. Circunstancias que básicamente se resumen en: a) un apartamiento de la actividad pública por el funcionario, motu proprio; b) una contra prestación a consecuencia de ello, aunque enmarcada en las reglas de la desvinculación por voluntad ajena a éste y c) un posterior apartamiento del beneficiado de actividades en instituciones públicas remuneradas, salvo las excepciones que mencionan las normas. Con relación al primer aspecto, el mismo surge de las disposiciones normativas que regulan la figura, en donde se establecen los requerimientos y postulación del Programa de Retiro, en donde se enuncia un formulario de renuncia por parte del funcionario interesado en el programa, lo cual se realiza en absoluta libertad. En cuanto al contenido de esta manifestación de voluntad, accediendo al modelo único de formulario “B-10-01” obrante en todas las instituciones públicas, vemos que el mismo expresa literalmente “*manifiesto que habiendo sido informado del Programa de Retiro Voluntario implementado por el Gobierno Nacional solicito se me inscriba al mismo fin de desvincularme de la Función Pública y se me pague los beneficios establecidos en las respectivas disposiciones legales. Asimismo tengo conocimiento que optando por el Programa de Retiro Voluntario no se podrá ocupar cargos públicos por lo menos durante diez (10) años en los Organismos y Entidades del Estado*”. Resulta innegable en el presente caso que el otorgamiento de los recursos por concepto de retiro voluntario se da a consecuencia de la extensión de esta manifestación de voluntad por parte del funcionario hacia la institución, ergo, surge con claridad que el funcionario se encontraba en conocimiento de las consecuencias de esa expresión de voluntad tal y como se lee del formulario en cuestión, refrendando en señal de conformidad a fin de acceder a los montos en el concepto referido. Al darse ello, resultara aplicable el principio *venire contra factum proprium non valet*, trasuntado en la Doctrina de los Actos propios o cómo el litigante se derrota a sí mismo. Sobre ésta, resulta adecuada la mención de la conceptualización que realizara el Tribunal Supremo Español, S.T.C. de 21 de abril de 1988, nº 73/1988, la cual con suma didáctica explica: “*la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire contra factum proprium surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos*”.---

Como puede notarse, en este primer momento, el funcionario accede al beneficio no sólo a consecuencia de su renuncia a la relación laboral con el Estado, sino en base al compromiso asumido, consciente y libremente, de no acceder a la función pública por el plazo mencionado. Asalta así la interrogante entonces respecto a las intenciones reales del accionante ya que pretendiendo acceder a los montos estipulados en la indemnización, se comprometió al requisito para su otorgamiento, el cual ahora pretende objetar, aunque sin manifestar siquiera la intención de la devolución de los montos percibidos a fin de continuar en la función pública, aunque esta cuestión no se encuentre prevista en la normativa. En síntesis, es el propio accionante quien al haber consignado la solicitud de retiro, se ha comprometido con el Estado a no acceder nuevamente a un cargo público, no pudiendo en consecuencia en momento posterior objetar alegando la inconstitucionalidad de lo que ha consentido libremente, máxime si considerando injusto el requisito en ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RUFINO VILLASANTI C/ ART. 251 DE LA  
LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA  
DEL 29/06/1909; ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA  
LEY N° 1626/00". AÑO: 2016 - N° 793.-----



La cuestión habría podido desistir en su intención de acogerse al programa y sus beneficios, cosa que evidentemente no hizo. Persistiendo en la diferenciación de las situaciones, por el aspecto económico, tenemos que en el caso de los jubilados, estos "recobran" su patrimonio mediante la asignación mensual de sus haberes al pasar a la inactividad. En el caso de los funcionarios que se han retirado de las instituciones la situación varía, ya que los montos asignados si bien son calculados en base a sus ingresos y todos sus accesorios no provienen de aportes realizados por los trabajadores sino del erario público. En atención a ello, se constata entonces la naturaleza disímil entre ambas erogaciones, no pudiendo consecuentemente aplicarse el razonamiento precedente respecto a los haberes jubilatorios.-----

En cuanto al apartamiento de la función pública emergente como requisito a fin de obtener las prestaciones del programa, el mismo detenta una finalidad obvia cual es la rotación de funcionarios en los distintos cargos y sus niveles, facilitando notablemente el desarrollo de las respectivas carreras dentro de la función pública. Resulta evidente que las limitaciones que se impongan en este sentido no tienen una finalidad discriminatoria para los funcionarios que se amparen en el régimen, ya que la propia regulación establece la posibilidad de su recontractación en casos de necesidad a fin de aprovechar la experiencia de los funcionarios que han pasado a la inactividad. En las normas trasuntadas ab initio puede constatarse reiteradamente la circunstancia de proceder a la recontractación "fundados en la declaración de emergencia o en la falta de recursos humanos con el grado de especialización del contratado". De ello surge que si bien el funcionario retirado pueda alegar su habilidad para seguir prestando servicios en una institución pública, es atribución de ésta determinar si necesita o no de él. Aplicar lo contrario implicaría desvirtuar la naturaleza del programa, autorizando la erogación al beneficiario para que siga ocupando un puesto en la función pública restringiendo no solo las oportunidades de ingresos o ascensos a otros funcionarios, sino también disminuyendo injustificadamente entonces las potencialidades financieras del erario en cuanto a gastos fijos, perdiendo el programa su sentido de vigencia.-----

En lo tocante al caso, la Constitución de la República en su artículo 88 expresa: "*No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales*", en esta disposición, alegada como conculcada por el accionante, no se vislumbran conexiones algunas con la situación de los funcionarios acogidos al programa de retiro voluntario, ya que en base a lo precedentemente expuesto, son ellos mismos quienes voluntariamente se adhieren a aquel a fin de acceder a los beneficios económicos que el Estado otorga, conscientes de la limitación sobreviniente y discutida en este fallo, por lo que mal podría un Estado que pretenda garantizar la distribución de oportunidades laborales a otros funcionarios, quienes podrán acceder a los cargos dejados por quienes se retiran, incurrir en discriminación, debiendo en este sentido tenerse en cuenta siempre la posibilidad que el mismo establece de volver a llamar al servicio público a quienes se encuentran inactivos, aunque siempre como atribución institucional y debidamente justificada, ya que de aplicarse a la ligera, no haría más que acrecentarse innecesaria e injustificadamente. A similares conclusiones se arriba al verificar la garantía de la igualdad en el *thema decidendum*, siendo que el Estado ofrece la posibilidad de retiro bajo una condición que es aceptada por el funcionario libremente, descartándose una violación de la garantía de la igualdad en el acceso a las funciones siendo que el propio beneficiario renuncia libremente a ejercer una función pública por un lapso de tiempo a cambio de una considerable contraprestación.-----

Tampoco surge contradicción alguna entre la restricción y el derecho al trabajo protegido por la Ley Fundamental en su artículo 86, siendo que lo que impide en primer punto es el reingreso a la función pública únicamente, pudiendo el funcionario retirado destinar su experiencia y conocimientos al sector privado y con ello ejercer la actividad económica de su preferencia libremente; y por otro lado, es de notar que la restricción es por tiempo limitado, y no permanente, resultando las alegaciones del accionante insuficientes para demostrar una conculcación constitucional como la pretendida.-----

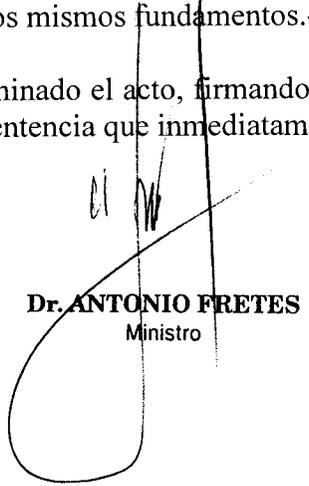
Por todo lo precedentemente expuesto, no corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

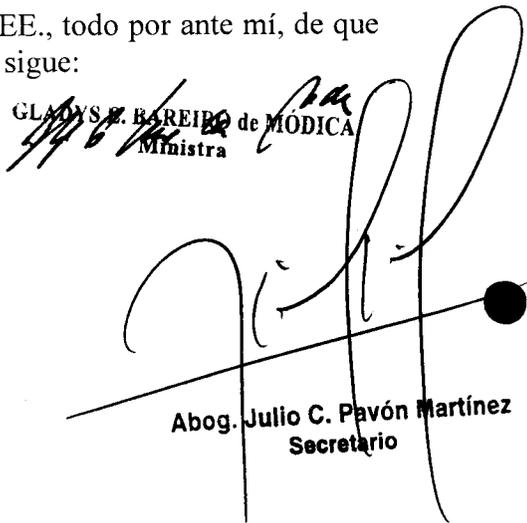
A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.-----

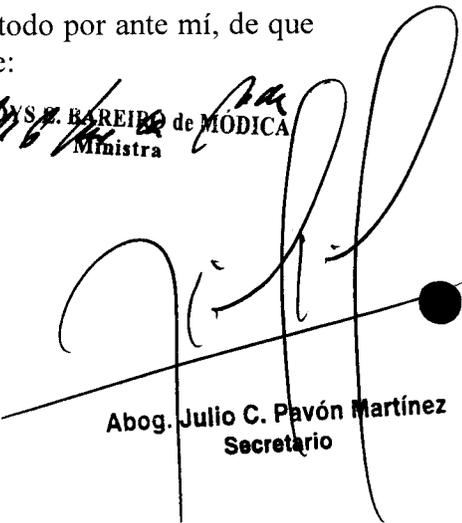
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS B. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1095.-

Asunción, 15 de setiembre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

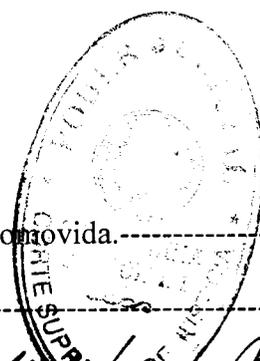
**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----

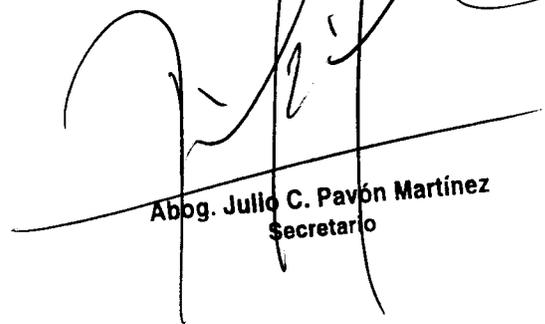
**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS B. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario