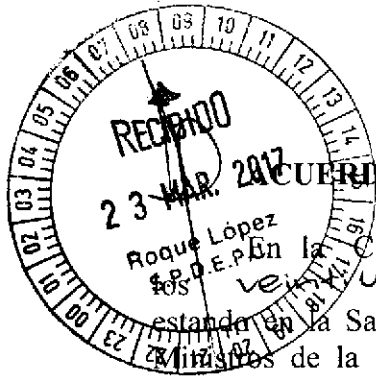




**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"DORA FELICIA BOBADILLA DE CAZAL C/  
LEY N° 2061 DEL 31/12/2002 Y DECRETO N°  
16244/02". AÑO: 2003 - N° 5421.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Doscientos.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *uno* días del mes de *marzo* del año dos mil diecisiete, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores *Roque López* de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "DORA FELICIA BOBADILLA DE CAZAL C/ LEY N° 2061 DEL 31/12/2002 Y DECRETO N° 16244/02"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Dora Felicia Bobadilla de Casal, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogada.-----

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: La Sra. **DORA FELICIA BOBADILLA DE CAZAL**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16° inc. f), 61° y 143° de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública; Art. 38 inc. c) de la Ley N° 2061/2003 "Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2003" y el Art. 109 inc. a) del Decreto Reglamentario N° 16.244 de fecha 25 de Enero de 2002.-----

De la documentación acompañada, surge que efectivamente por Resolución N° 2357 de fecha 21 de Diciembre de 2000, se concedió Jubilación Ordinaria como docente del Magisterio Nacional a la Sra. **DORA FELICIA BOBADILLA DE CAZAL**.-----

Manifiesta que las citadas normas legales conculcan su derecho a acceder a un cargo de la Función Pública por el hecho de haber obtenido la declaración de su derecho a la jubilación por los años de servicio al Estado, lo cual no solo el violatorio del Art. 86 de la C.N. que garantiza el derecho a un trabajo lícito a todos los habitantes de la República, contraviniendo la prohibición de toda discriminación contemplada en el Art. 88, cuando que por imperio del Art. 47 inc. 3), se garantiza el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad. Igualmente aduce, que la jubilación que por Ley se le ha acordado entró a formar parte de su patrimonio (art. 109), y por lo mismo es un bien que no puede ser menoscabado como resultaría por la aplicación de los artículos impugnados.-----

En primer lugar, y en cuanto a la impugnación de los artículos 16° inc. f) y 143° de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública", considero puntualmente la inexistencia de agravio actual que significa que el gravamen no existe al momento que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, ya que dichos artículos han sido modificados por el Art. 1° de la Ley N° 3989/2010, por lo que un pronunciamiento de esta Corte sobre dicha disposición resultaría ineficaz y carente de interés práctico.-----

Asimismo la accionante formula agravios contra el Art. 61° de la Ley N° 1626/2000. La citada disposición no denota vicio de inconstitucionalidad porque reglamentan el Art. 105° de la Constitución, que prohíbe la doble remuneración del funcionario público al establecer que ninguna persona podrá percibir como funcionario público, más de un sueldo o remuneración simultáneamente, con excepción de los que provengan de la docencia. La norma constitucional mencionada es sumamente clara y no ofrece ninguna duda. Pero se refiere a la doble remuneración del empleado público en servicio activo y no pasivo (jubilado), estableciendo en forma precisa una excepción a

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

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

*DR. ANTONIO FRETES*

*Abog. Julió C. Pavón Martínez*  
Secretario

referirse al salario que provenga de la docencia. Es decir, la excepción está dada a favor del funcionario público activo que puede percibir su salario como tal y a la vez el proveniente del ejercicio de la docencia a tiempo parcial. Por tanto la prohibición de la doble remuneración se refiere al empleado público en servicio activo, y no a quienes se encuentran bajo el régimen jubilatorio y han accedido nuevamente a la función pública.-----

Por otra parte, en cuanto a la impugnación del Art. 38 inc. c) la Ley N° 2061/2002 “Que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2003” y el Art. 109 inc. a) del Decreto N° 16244/2002 “Que reglamenta la Ley N° 1857/2002 que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2002” cabe señalar que los mismos ya no se encuentran actualmente vigentes, habida cuenta de que en nuestro país la vigencia de las leyes presupuestarias así como sus decretos reglamentarios es de carácter anual de conformidad a lo establecido en la Constitución. En consecuencia, al tiempo en que se resuelve la acción las citadas normativas ya no se encuentran vigentes al haber sido plena e innegablemente ejecutadas en su totalidad, por lo que el agravio sustentado carece del requisito de actualidad exigido para este tipo de acciones.-----

Asimismo considero conveniente traer a colación ciertas circunstancias relevantes a los efectos de la procedencia de la demanda. En efecto, la Ley 1535/99 en su artículo 19, párrafo primero, expresa: “Vigencia del Presupuesto General de la Nación. El ejercicio financiero o ejercicio fiscal se iniciará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año”. La presente acción se plantea –entre otras cosas- contra la pretensión de aplicación de ciertos artículos de las leyes presupuestarias así como del decreto reglamentario, tal como lo define el artículo transcrito, las disposiciones atacadas forman parte de un cuerpo normativo de vigencia temporal cual es de un año, transcurrido este plazo y acorde a lo que expresa la ley, por medio de los canales competentes aquel perderá su vigencia al ser derogado automáticamente por una nueva normativa contenedora del plan presupuestario a aplicarse durante el ejercicio fiscal correspondiente al siguiente año.-----

Esta Sala ha mantenido en anteriores fallos el criterio de que resulta relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, que el agravio sea contemporáneo tanto al momento de la impugnación como de su resolución. En el caso de autos si bien la reacción del accionante condice temporalmente con el agravio, no surge idéntico extremo con relación a la resolución del thema decidendum, tenemos entonces que las normativas cuya nulidad pretende han dejado de afectarle al ser expulsadas del ordenamiento positivo, ergo perdiendo su carácter de actual.-----

Ante tales extremos, en la actualidad el caso sometido a consideración de esta Sala, no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la Ley. Concluyendo que a la vista de esta Sala, al momento de fallar sobre la demanda no existiría ya un interés jurídicamente tutelado en peligro de sufrir una vulneración, ni mucho menos principios ni garantías de rango constitucional conculcados ya que por un lado, la ley base para el ejercicio fiscal 2003 así como el decreto reglamentario del año 2002 han sido íntegramente ejecutados en el campo temporal, y por otro extremo, a la fecha rige en materia presupuestaria una nueva disposición, la cual no forma parte del presente proceso.--

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

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Dora Felicia Bobadilla de Casal, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, en su calidad de Jubilada del Magisterio Nacional conforme a la Resolución N° 2357 de fecha 21 de diciembre de 2000 cuya copia acompaña, se presenta ante esta Corte Suprema de Justicia, a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 16 Inc. f), 61 y 143 de la Ley N° 1626/00 “DE LA FUNCION PUBLICA”; Art. 38 Inc. c) de la Ley N° 2061/03 “Que aprueba el Presupuesto General de Gastos de la Nación para el ejercicio fiscal 2003” y Art. 109 Inc. a) del Decreto N° 16.244/02.-----

Manifiesta la accionante que las disposiciones legales impugnadas son violatorias de los Arts. 47, 86, 88, 103, 105 y 137 de la Constitución Nacional.-----

Que, en primer lugar, debo lamentar el lapso transcurrido desde la promoción...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"DORA FELICIA BOBADILLA DE CAZAL C/  
LEY N° 2061 DEL 31/12/2002 Y DECRETO N°  
16244/02". AÑO: 2003 - N° 5421.**



de esta acción de inconstitucionalidad más esta Magistratura no puede permitir más demora que la ya generada, debido a que estos autos llegaron a mi Gabinete recién en fecha 20 de mayo de 2014.

La Ley N° 1626/00 en su Artículo 16 Inc. f) establece: "Están inhabilitados para ingresar a la función pública, así como para contratar con el Estado: ... f) los jubilados con jubilación completa o total de la administración pública". El Artículo 143 dispone: "Los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser incorporados a la administración pública...".

Artículo 61: "Ningún funcionario público podrá percibir dos o más remuneraciones de organismos o entidades del Estado. El que desempeñe interinamente más de un cargo tendrá derecho a percibir el sueldo mayor".

Es importante resaltar en primer lugar que los Artículos 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 fueron modificados por la Ley N° 3989/2010, sin embargo las modificaciones establecidas en dicho cuerpo legal no ha variado en lo sustancial con relación a los agravios expuestos por la accionante, por lo que corresponde su estudio.

Así las cosas, yendo al fondo de la cuestión planteada, relativa a la aptitud legal para desempeñar función pública a los que gozasen de jubilación obtenida mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley para conseguir dicho beneficio, puedo mencionar cuanto sigue:

De acuerdo con autorizadas opiniones doctrinarias de tratadistas de Derecho Administrativo cabe puntualizar que el haber jubilatorio no es un favor que hace el Estado, es una devolución de los aportes que el funcionario ha hecho durante todo el tiempo que se halla establecido en la ley. No es una remuneración o salario que el jubilado percibe por trabajos realizados. Es considerado simplemente como una deuda del Estado que tiene con el funcionario que ha pasado de la actividad a la pasividad.

El Art. 105 de la Constitución prohíbe la doble remuneración del funcionario público al establecer que ninguna persona podrá percibir como funcionario público, más de un sueldo o remuneración simultáneamente, con excepción de los que provengan de la docencia. La norma constitucional mencionada es sumamente clara y no ofrece ninguna duda. Pero se refiere a la doble remuneración del empleado público en servicio activo y no pasivo (jubilado), estableciendo en forma precisa una excepción al referirse al salario que provenga de la docencia. Es decir, la excepción está dada a favor del funcionario público activo que puede percibir su salario como tal y a la vez el proveniente del ejercicio de la docencia a tiempo parcial.

Con referencia a lo expresado sobre la doble remuneración, cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia ya se expidió con respecto a este tema, a través del Acuerdo y Sentencia N° 566 de fecha 07 de setiembre de 2001 y las que se emitieron posteriormente con referencia a la misma cuestión.

De lo expuesto precedentemente podemos sostener que, los referidos Artículos 16 Inc. f) y 143 son conculcatorios del Art. 109 de la Constitución, en razón de que la jubilación constituye un patrimonio del jubilado con carácter vitalicio y ninguna autoridad puede privarle de este beneficio, salvo la excepción expresa de la mencionada norma constitucional.

Por otra parte, el Artículo 61 de la Ley N° 1626/00 concuerda plenamente con lo dispuesto en el Art. 105 de la Constitución Nacional, en el sentido de que ninguna persona puede percibir como funcionario público más de un sueldo o remuneración simultáneamente, con excepción del ejercicio de la docencia, por lo que bajo ningún sentido esta disposición puede ser considerada inconstitucional.

Finalmente, cabe señalar que la Ley N° 2061/03 y el Decreto N° 16.244/02, "Que reglamenta la Ley N° 1.857/02 que "Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el

*GLADYS E. BARRERO de MÓDICA*

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

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. *[Signature]*  
Secretario

Ejercicio Fiscal 2002” a la fecha ya no se encuentran vigentes, las mismas se refieren por un lado al Presupuesto de Gastos del año 2003 y por la otra a la Reglamentación de la Ley de Presupuesto del año 2002 y como es sabido las mismas son de vigencia anual, por lo que esta Corte ya no puede expedirse al respecto.-----

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar inaplicables los Arts. 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 (modificados por la Ley N° 3989/10) en relación con la accionante, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Me adhiero a lo expresado por mi colega la Dra. Gladys Bareiro de Mónica con relación a la Ley N° 2026/2003 y el Decreto N° 16244/2002, y en que se debe hacer lugar parcialmente a la acción promovida, al mismo tiempo, considero oportuno expresar unas breves consideraciones sobre los artículos 16, 61 y 143 de la Ley N° 1626/ 2000 “De la Función Pública”.-----

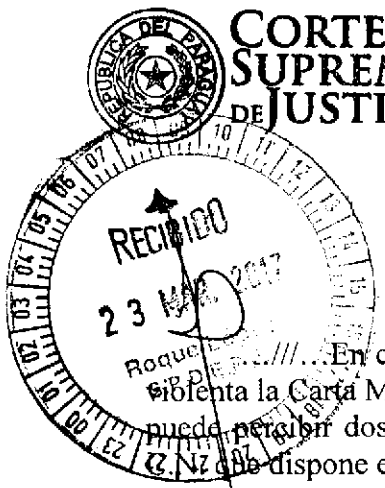
Respecto a los artículos 16 inc. f) y el 143 de la Ley N° 1626/00 que inhabilitan al jubilado para el ingreso a la función pública, fueron modificados por el artículo 1° de la Ley N° 3989/10, pero aun con la modificación introducida, la nueva ley en nada subsana los agravios contenidos en los artículos modificados, por lo menos, en lo que a jubilados se refiere, que es lo que nos interesa, lo cual ameritan un pronunciamiento al respecto. Y no por esto estaríamos brindando al accionante más de lo que nos solicita, al contrario, por el principio de congruencia debe existir una conexión entre la sentencia y las pretensiones de las partes.-----

De no procederse así, omitiríamos pronunciamos sobre la pretensión del actor, la que en esencia subsiste a pesar de la modificación del artículo en cuestión, incurriendo de ese modo en incongruencia –citra petita-, lo cierto es que la violación de índole constitucional permanece en la ley modificatoria -N° 3989/10-, dado que ella también lesiona el Art. 47 de la C.N., que exige como sola condición la “idoneidad” para el acceso a las funciones públicas no electivas. -----

Pues bien, la nueva redacción del artículo 16 inc. f) de la Ley N° 3989/10 al mantener la inhabilitación a los jubilados, pone de manifiesto la pretensión de constituirse en un obstáculo legislativo para el acceso a la función pública de los jubilados, y sensatamente, podemos sostener que tal ley no puede conferirles prerrogativas a las autoridades que, en los hechos, traduzcan el marginamiento de un principio constitucional tan fundamental como lo es la vigencia de la igualdad, principio éste ya consagrado en el preámbulo de nuestra carta magna, con la finalidad de proteger la dignidad humana así como en el art. 33 de la C.N. Puesto que de no observar y declarar la manifiesta inconstitucionalidad contenida en la nueva redacción del artículo 16 inc. f) de la Ley 1626, estaríamos socavando la dignidad humana de los jubilados, así como conculcando su derecho al trabajo. Igualmente, éstos derechos citados, son erigidos en la categoría de derechos humanos, situación ésta que no nos habilita a pasarla por alto, además de tener presente que el Estado Paraguayo está obligado a cumplir por ser signatario de varios instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.-----

Escenario homólogo se presenta en la nueva redacción del artículo 143, la manifiesta inconstitucionalidad subsiste al establecer que los jubilados solo podrán ser reincorporados a la función pública en situaciones excepcionales o por falta de recursos humanos, situación que es, también, radicalmente contraria al orden constitucional, ya que de consentir lo estipulado se presentaría una situación discriminatoria con los demás postulantes al mismo cargo (Art. 88 C.N.). Del mismo modo, reconocer esto, no implica aceptar el simple hecho de que por ser jubilado y contar con experiencia y especialización, se los dispense a que en igualdad de condiciones se sometan al concurso de méritos previsto en el art. 15 de la Ley N° 1626/00, simplemente considero que la nueva redacción del artículo 143 al establecer esa restricción además de ser discriminatoria, conculca lo proclamado en el artículo 46 de la carta magna, puesto que el mismo prescribe que el Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que mantengan o propicien discriminaciones.-----...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"DORA FELICIA BOBADILLA DE CAZAL C/  
LEY N° 2061 DEL 31/12/2002 Y DECRETO N°  
16244/02". AÑO: 2003 - N° 5421.**-----



En cuanto a lo estipulado en el artículo 61 de la Ley N° 1626/2000, en nada violenta la Carta Magna. Es más, el artículo 61 al establecer que ningún funcionario público puede percibir dos o más remuneraciones del Estado, es acorde con el artículo 105 de la Constitución que dispone expresamente la prohibición de percibir más de un sueldo o remuneración "simultáneamente", que se entiende se refiere al caso del funcionario que se encuentre como activo en dos cargos, pues si fuese en calidad de activo y pasivo no le es aplicable dicha disposición constitucional.

Por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción promovida y declarar la inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley N° 3989/10 que modifica los artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública", de conformidad a lo dispuesto en el Art. 555 del CPC. 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:

*[Signature]*  
GLADYS E. BAREIRO de MORA  
Ministra

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Ante mí:

SENTENCIA NUMERO: 200  
Asunción, 21 de marzo de 2017.-

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
Sala Constitucional  
**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Artículos 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 (modificados por la Ley N° 3989/10), con relación a la accionante.

**ANOTAR,** registrar y notificar.

*[Signature]*  
GLADYS E. BAREIRO de MORA  
Ministra

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

