



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MIGUEL ANTONIO ORREGO C/ EL ART. 16 INC. F) Y ART. 143 DE LA LEY Nº 1626/2000, C/ EL ART. 251 DE LA LEY Nº 22/1909". AÑO: 2013
- Nº 1201.**



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Seiscientos quince.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintinueve* días del mes de *junio* del año dos mil diecisiete, en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. 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: "MIGUEL ANTONIO ORREGO C/ EL ART. 16 INC. F) Y ART. 143 DE LA LEY Nº 1626/2000, C/ EL ART. 251 DE LA LEY Nº 22/1909"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Miguel Antonio Orrego, 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 **MIGUEL ANTONIO ORREGO** por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley Nº 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"; y contra el Art. 251 de la Ley Nº 22/1909 "DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO". Para el efecto acompaña las instrumentales agregadas a autos (fojas 4/8) de las que se desprende que el accionante ha obtenido su JUBILACION en la Administración Pública (mediante Resolución DGJP Nº 3871 de fecha 18 de diciembre de 2006) y ha sido contratado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social como *Consultor - Supervisor de Obras de Fuente de Provisión - Geólogo, dependiente de la Dirección de Obras de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario - DOSAPAS* (mediante Resolución D.G.R.R.H.H. Nº 5249 de fecha 25 de julio de 2013).

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 86, 88, 47 num. 3 y 101 de la Constitución, y fundamenta su acción refiriendo, entre otras cosas, que: "(...) en vista a la vigencia de los Artículos de las leyes impugnadas por esta acción me veo impedido a asumir tal cargo y obligado a renunciar a una de las remuneraciones y a sea el de haber jubilatorio o el salario como Supervisor de obras del MSPBS (...)".

Es oportuno aclarar que si bien se promulgó la Ley Nº 3989/10 "QUE MODIFICA EL INCISO F) DEL ARTÍCULO 16 Y EL ARTÍCULO 143 DE LA LEY Nº 1.626/2000, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", la cual en su Artículo 1º modifica el Artículo 16 inc. f) y 143 de la Ley Nº 1626/00, dicha modificación no altera en lo sustancial la norma anterior (impugnada por el accionante), ya que sigue manteniendo el criterio de que los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser reincorporados a la Administración Pública, razón por la cual los agravios manifestados por el recurrente persisten hasta la fecha.

Hecha estas acotaciones, y yendo al análisis de las normativas impugnadas en autos, es preciso traerlas a colación:

El Artículo 1 de la Ley Nº 3989/2010 dice: "Artículo 16.- Están inhabilitados para ingresar a la función pública, así como para contratar con el Estado:.. f) los jubilados con

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

Dr. Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Gladys E. Bareiro de Modica
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

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

jubilación completa o total de la Administración Pública, salvo la excepción prevista en el Artículo 143 de la presente Ley”-----

“Artículo 143.- Los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser reincorporados a la Administración Pública, salvo por vía de la contratación para casos excepcionales, fundados en la declaración de emergencia o en la falta de recursos humanos con el grado de especialización del contratado. La docencia y la investigación científica quedan excluidas de esta limitación”-----

El **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909** dice: *“Los jubilados que vuelvan a ocupar un empleo o cargo público rentado, fuese nacional o municipal sin excepción, deberán optar entre la jubilación o la remuneración del cargo o empleo que acepten, ingresando a los fondos de jubilaciones y pensiones, el importe de la distribución que dejen de percibir”*-----

Ante las normas mencionadas y yendo al fondo de la cuestión planteada, relativa a la aptitud legal para desempeñar función pública a los que gozaren de “jubilación” obtenida mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley, 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, el **Artículo 1 de la Ley N° 3989/10** (que modifica los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00) contraviene el Artículo 109 “DE LA PROPIEDAD PRIVADA” 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 88 “DE LA NO DISCRIMINACION” de la Ley Suprema establece: *“No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, de edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales...”*. Sin embargo, es de observar que la disposición prevista en el **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909** contempla una discriminación del jubilado con relación a los demás funcionarios públicos, cuando que el único requisito para acceder al cargo es la “idoneidad”, obligándolo además a renunciar parte de su patrimonio o a su salario para seguir prestando sus servicios al Estado, circunstancia ésta que vulnera el derecho al trabajo (Artículo 86 “DEL DERECHO AL TRABAJO” de la Constitución).-----

Es de recordar que ninguna disposición legal puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se opone a lo establecido en preceptos constitucionales carecerá de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: *“La ley suprema de la República es la...///...”*



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MIGUEL ANTONIO ORREGO C/ EL ART. 16 INC. F) Y ART. 143 DE LA LEY N° 1626/2000, C/ EL ART. 251 DE LA LEY N° 22/1909". AÑO: 2013
- N° 1201.**



Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad establecidos en esta Constitución".

lo manifestado precedentemente concluyo que las normas impugnadas por el accionante (Artículo 1 de la Ley N° 3989/2010, que modifica los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000) y Artículo 251 de la Ley N° 22/1909) contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.

Así las cosas, opino que debe *hacerse lugar* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **MIGUEL ANTONIO ORREGO** y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3989/2010 (que modifica los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000), y Artículo 251 de la Ley N° 22/1909, respecto del mismo, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta el Sr. **MIGUEL ANTONIO ORREGO**, por derecho propio y bajo patrocinio del Abog. **PABLO MANUEL OLMEDO**, a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley 1626/2000 "De la Función Pública".

De la documentación acompañada, surge que efectivamente por Resolución DGJP N° 3871 de fecha 18 de Diciembre de 2006, se concede Jubilación al funcionario de la Administración Pública, el Sr. **MIGUEL ANTONIO ORREGO** tras haber cumplido con todos los requisitos legales exigidos para tal efecto. Indica que en atención a su idoneidad y solvencia moral ha sido contratado nuevamente dentro de la Función Pública, por Resolución D.G.RR.HH. N° 5249 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de fecha 25 de Julio de 2013, como Consultor Supervisor de Obras de Fuente de Provisión de la Dirección de Obras de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), según instrumentales que acompaña.

Manifiesta que la ley impugnada viola normas y principios constitucionales, lesionando en consecuencia derechos otorgados y reconocidos por la Carta Magna, en los artículos 46 y 47 inc. 3 de la Constitución Nacional, ya que conculcan su derecho a ejercer un cargo de la Función Pública por el hecho de haber obtenido la declaración de su derecho a la jubilación por los años de servicios al Estado.

En cuanto a la impugnación de los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley 1626/2000 De la Función Pública, cabe resaltar que fueron modificados por el Art. 1° de la Ley N° 3989/2010, si bien se omitió enunciar la modificación de la Ley en el escrito de presentación, constatamos que se transcribe el texto de la Ley N° 3989/2010, por lo tanto procedemos al estudio de los mismos. Debemos afirmar que la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad de los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3989/10, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada.

Analizadas las normas atacadas, el Art. 1 de la Ley 3989/2010 reza: "...Artículo 1°. Modificanse los Artículos 16 inciso 1) y 143 de la Ley N° 1.626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", cuyos textos quedan redactados en los siguientes términos: "Artículo 16.- Están inhabilitados para ingresar a la función pública, así como para contratar con el Estado: ...fi los jubilados con jubilación completa o total de la Administración Pública, salvo la excepción prevista en el Artículo 143 de la presente Ley. Artículo 143.- Los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán

Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario

Miriam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. Antonio Fretes
Ministro

Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

ser reincorporados a la Administración Pública, salvo por vía de la contratación para casos excepcionales, fundados en la declaración de emergencia o en la falta de recursos humanos con el grado de especialización del contratado. La docencia y la investigación científica quedan excluidas de esta limitación...".-----

En cuanto al punto cabe mencionar que esta Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido que "...la cuestión fáctica expuesta, guarda relación con 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. El Art. 47 de la Constitución establece: "El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1)..., 2)...; 3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y... ". Por su parte, la Ley de la Función Pública establece en su Art. 15 el procedimiento a seguirse en el proceso de demostración de la idoneidad profesional del interesado en tener acceso a la función pública. Consecuentemente, siendo la idoneidad el único requisito exigido al interesado a prestar sus servicios al Estado, no es admisible ninguna otra exigencia, sin quebrantar el referido principio de igualdad. Además, se conculcaría el derecho al trabajo, que es erigido a la categoría de un verdadero derecho humano, que el Estado tiene la obligación de respetar, conforme a diversos documentos internacionales, de los cuales la República del Paraguay es signatario, y en consecuencia, se halla obligado a cumplir. De las consideraciones expuestas precedentemente, resulta que las disposiciones contenidas en la Ley N° 3989/2010 devienen inconstitucionales por atentar contra los principios consagrados por la Ley Fundamental del Estado Paraguayo. Asimismo, si admitiéramos que la condición de jubilado restaría al ciudadano paraguayo la posibilidad de trabajar en la función pública tendríamos que admitir la legalidad de una discriminación, totalmente repudiada por el sistema constitucional que rige en nuestro país..." (Ac. y Sent. N° 317, 21/04/2014).-----

Por otra parte en el mismo fallo esta sala ha señalado que "... Si interpretamos la norma cuestionada desde el punto de vista que la misma se basa en la prohibición legal de la doble remuneración, surge que de esta disposición subyace una prohibición de percibir en forma conjunta el haber jubilatorio y el salario que corresponde al cargo para el cual ha sido contratado. 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 septiembre de 2001 y las que se emitieron posteriormente con referencia a la misma cuestión..." (Ac. y Sent. N° 317, 21/04/2014).-----

Respecto a la disposición prevista en el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa del año 1909 establece que: "Los Jubilados que vuelvan a ocupar un empleo o cargo público rentado, fuese nacional o municipal sin excepción deberán optar entre la jubilación o la remuneración del cargo o empleo que acepten, ingresando...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“MIGUEL ANTONIO ORREGO C/ EL ART. 16 INC. F) Y ART. 143 DE LA LEY N° 1626/2000, C/ EL ART. 251 DE LA LEY N° 22/1909”. AÑO: 2013 - N° 1201.



... a los fondos de jubilaciones y pensiones, el importe de la distribución que dejen de recibir los jubilados. La disposición prevista en esta normativa contempla una discriminación del jubilado con relación a los demás funcionarios públicos, cuando que el único requisito para acceder al cargo es la “idoneidad”, obligándolo además a renunciar a parte de su patrimonio o a su salario para seguir prestando sus servicios al Estado, lo cual es conculcatorio 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.

Por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar inaplicable el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y el Art. 1° de la Ley N° 3989/2010 que modifica los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000, en relación al accionante de conformidad al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere a los votos de los Ministros, Doctores **BAREIRO DE MÓDICA** y **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
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Gladys E. Bareiro de Modica
GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

Ante mí:

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

SENTENCIA NUMERO: 615

Asunción, 19 de junio de 2.017.-

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 del Art. 1 de la Ley N° 3989/2010 “que modifica los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00” y del Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa de 1909, con relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

Ante mí:

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

Dr. Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Gladys E. Bareiro de Modica
GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

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

