



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"PEDRO FRANCISCO OLMEDO C/ ARTS. 16 INCISO F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 Y ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO". AÑO: 2016 - N° 768.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Ochocientos sesenta y seis.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de setiembre del año dos mil diecisiete, estando 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: "PEDRO FRANCISCO OLMEDO C/ ARTS. 16 INCISO F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 Y ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Pedro Francisco Olmedo, 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 PEDRO FRANCISCO OLMEDO, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"; y contra el Artículo 251 de la Ley N° 22/1909 "DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO". Para el efecto acompaña las instrumentales agregadas a autos (fojas 2/8) de las que se desprende que el accionante ha accedido a la JUBILACIÓN mediante Decreto N° 7546 de fecha 26 de octubre de 2011, desempeñándose actualmente como Asesor Ad-Honorem de una Comisión Especial conformada por la Honorable Cámara de Senadores.-----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 4, 49, 86, 95 de la Constitución, y fundamenta su acción manifestando entre otras cosas que las disposiciones atacadas le imposibilitan percibir una contraprestación dineraria a cambio de la función que está desempeñando en la Honorable Cámara de Senadores.-----

Es oportuno aclarar que si bien se promulgó la Ley N° 3989/10 "QUE MODIFICA EL INCISO F) DEL ARTÍCULO 16 Y EL ARTÍCULO 143 DE LA LEY N° 1.626/2000, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", la cual en su Artículo 1 modifica el Artículo 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 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 del contenido de las normativas impugnadas en autos, es preciso traerlas a colación:-----

El Artículo 1 de la Ley N° 3989/2010 dice: "Modificanse los Artículos 16 inciso f) 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:.. f) 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

Abog. Juan C. Pavón  
Secretario  
 Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

***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***". (Negrita y subrayado son míos).-----

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 la apreciación de las normas transcriptas 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 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 que el Estado tiene con el funcionario que ha pasado de la actividad a la pasividad.-----

Por lo tanto, 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 prevista en la mencionada norma constitucional.-----

Por otra parte, el Artículo 88 "DE LA NO DISCRIMINACIÓN" 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), vulnerando también como consecuencia el Artículo 137 "DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN" de la Ley Fundamental.-----

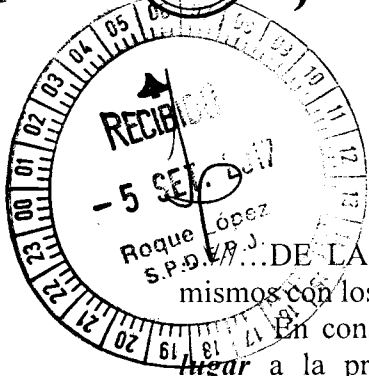
Es dable mencionar que el Artículo 105 de la Constitución prohíbe la doble remuneración del funcionario público al establecer que ninguna persona podrá percibir como funcionario público, más de un sueldo o remuneración simultáneamente, con excepción de los que provengan de la docencia. La norma constitucional 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.-----

Por lo tanto concluyo que el **Artículo 1 de la Ley N° 3989/2010** (que modifica los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000), y el **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909**, contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 109 "DE LA PROPIEDAD PRIVADA"; 86 "DEL DERECHO AL TRABAJO"; 88 "DE LA NO DISCRIMINACIÓN" y 137 "DE LA SUPREMACÍA ...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PEDRO FRANCISCO OLMEDO C/ ARTS. 16 INCISO F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 Y ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO". AÑO: 2016 - N° 768.**-----

...DE LA CONSTITUCIÓN" de la Constitución siendo la incompatibilidad de los mismos con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----  
En consecuencia, ante las consideraciones vertidas opino, que corresponde *hacer lugar* a la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el señor **PEDRO FRANCISCO OLMEDO**, y en consecuencia declarar inaplicables el **Artículo 1 de la Ley N° 3989/2010** (que modifica los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000) y el **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909**, respecto del mismo. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. **PEDRO FRANCISCO OLMEDO**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública y el Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa de 1909, alegando la conculcación de preceptos Constitucionales.-----

De la documentación acompañada, surge que en virtud del Decreto N° 7.546 de fecha 26 de octubre de 2011, el Ministerio de Defensa Nacional acordó el retiro temporal del cuadro permanente de las Fuerzas Armadas de la Nación a favor del **Gral. De Brigada PEDRO FRANCISCO OLMEDO**. Posteriormente por Resolución N° 273 del 20 de agosto de 2015, es designado como **Asesor Ad-Honorem** de la Comisión Especial, a fin de indagar sobre los hechos ocurridos en el marco de las operaciones de las Fuerzas de Tarea Conjunta, según copia autenticada que adjunta a su presentación.-----

Manifiesta que las citadas normas legales no solo lesionan su interés jurídico y de garantía constitucional, en su condición de jubilado y actual funcionario activo, sino que, también le produce un daño extraordinario e irreparable en sus derechos patrimoniales, debido a que por esa razón no puede percibir una remuneración por los servicios prestados. Funda la presente acción en los Arts. 4°, 49°, 86° y 95° de la Constitución Nacional.-----

En cuanto a la impugnación de los artículos 16° inc. f) y 143° de la Ley de la Función Pública, es oportuno señalar que han sido modificados por nuevas normativas vigentes (Ley N° 3989/2010), por lo que un pronunciamiento de esta Corte sobre dichas disposiciones resultaría ineficaz y carente de interés práctico.-----

Respecto a la impugnación del Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado, considero puntualmente la inexistencia de agravio actual, que significa que el gravamen no existe al momento en que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, debido a que el accionante no ha demostrado fehacientemente haber sido incorporado nuevamente a la función pública percibiendo un salario en el nuevo cargo. En este sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia de un 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..."-----

En otro orden de ideas, de las disposiciones que rigen y guardan relación con la acción autónoma de inconstitucionalidad, esto es, de la Constitución Nacional en su artículo 132, del Código de Procedimientos Civiles en su artículo 550 y siguientes; y su complementación en la Ley N° 609/95 "Que organiza la Corte Suprema de Justicia" artículos 11 y 12, emergen los requisitos para la viabilidad de este tipo de acciones los cuales pueden ser resumidos en los siguientes: a) la individualización del acto normativo de autoridad, aquél de carácter general o particular, señalado como contrario a disposiciones constitucionales; b) la especificación del precepto de rango constitucional que se entienda como vulnerado y c) **en lo que hace a la fundamentación de la acción,**

Abog. Juan C. Pavón Marín  
Secretario

Maryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

**la demostración suficiente y eficiente de agravios que irán a constituirse en el eje central de la justificación de la inaplicabilidad.**-----

En el caso en cuestión es precisamente éste el requisito no observado por el accionante, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el control de constitucionalidad de las leyes, ello debido a la notable trascendencia que deviene, en caso de ser positivo, del resultado de la acción. Siendo la consecuencia una sentencia que eventualmente haga lugar a un planteamiento constitucional, el efecto inmediato de tal pronunciamiento es la no ejecución de una orden emanada nada más y nada menos que de uno de los poderes del Estado, esto es, una desobediencia autorizada judicialmente a desconocer sobre una persona o personas una disposición que ha recorrido todos los canales legales para su vigencia al tiempo de ser dictada en virtud de la soberanía de un Estado.-----

En prosecución del estudio y analizando las pretensiones canalizadas por la presente acción es dable concluir que las mismas no reúnen los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de la disposición que ataca, ello se da en base a la falta de expresión detallada del agravio concreto que le acarrea al actor la aplicación de los textos impugnados siendo que aquella se centra más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional sin demostrar fehacientemente v.g. la existencia de un proceso en el cual se encuentre la posibilidad de verse afectado por la aplicación de la normativa que ataca. En este sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse, en el caso particular ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción.-----

En doctrina, Néstor Pedro Sagües en "*Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*", pág. 488 *mutatis mutandi* expone que: "Sabido es, dentro de la economía del recurso extraordinario, que no se lo destina para resolver consultas, ni para discutir "cuestiones abstractas", sino para impugnar decisiones que produzcan agravios atendibles. En resumen, la inexistencia de agravios cancela la competencia de la Corte Suprema, a los fines del recurso extraordinario" y agrega "No cualquier agravio o perjuicio, conviene advertirlo, es reparable por medio del recurso extraordinario. El "agravio atendible" por esta vía excluye la consideración de cierto perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso". Ya a nivel nacional cabe aquí traer a colación lo expresado por el Dr. Casco Pagano en su obra Código Procesal Civil Comentado y Concordado cuando en referencia a la declaración en abstracto y el interés legítimo en este tipo de acciones nos dice: "... debe existir un interés en obtener la declaración por parte del afectado, de modo a tutelar efectivamente un derecho violado. Siendo así, no se concibe la declaración en abstracto de la inconstitucionalidad, vale decir, en el sólo beneficio de la ley, sin un concreto y legítimo interés en su declaración..."-----

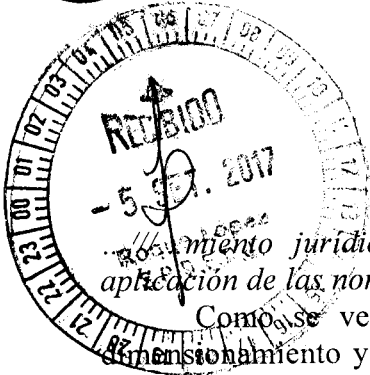
La Corte Suprema de Justicia no se ha mostrado renuente a la adopción del pensamiento jurídico en cuestión, habiéndose pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido señalado, así "*La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida 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 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).-----

En esta misma idea se ha pronunciado aún más específicamente al manifestar que "*La impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma, debe plantearse haciendo análisis y aportando argumentaciones consistentes en relación con la afectación o lesión directa, concreta o visible derivada de la aplicación de la misma, ya que por medio de esta vía legal y de efecto concreto se intenta depurar el ordena...///...*"



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"PEDRO FRANCISCO OLMEDO C/ ARTS. 16  
INCISO F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 Y ART.  
251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL  
ESTADO". AÑO: 2016 - N° 768.**-----



*promovimiento jurídico, logrando la ecuanimidad y el equilibrio en el impacto de aplicación de las normas a la sociedad" (Ac. y Sent. 836) 22/09/2005.)*-----

Como se ve, esta Sala ha sostenido ya la importancia de la identificación, dimensionamiento y comprobación de un agravio, concreto, real y cierto a efectos de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad, no siendo eficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean, de sufrirlos así como tampoco las que guarden relación con la defensa de las atribuciones de tal o cual organismo por parte de sus componentes ante el supuesto ataque a sus facultades inmerso en las disposiciones cuya inaplicabilidad pretenden.

-----

Así, como he mantenido en fallos anteriores y sostengo, los agravios forzosamente debieron emerger trasluciendo a la luz de las garantías o preceptos que se denuncian como violentados, este requisito sine qua non ha sido obviado y en este sentido y luego de la lectura de los términos de la acción entiendo que la solicitante no ha enhebrado adecuadamente una fehaciente exhibición de aquellos incurriendo sus argumentaciones en lo que señala Sagües en la obra citada como "perjuicios inciertos, es decir, los que acrecen de entidad real actual". En consecuencia, el criterio sostenido en reiteradas ocasiones por esta Sala, ante una circunstancia como la señalada siempre ha sido que la pretensión contenida en la demanda resulta apuntada a un pronunciamiento en abstracto de la inconstitucionalidad, o, en el mejor de los casos planteada en el solo beneficio de la ley, extremo cuya resolución le está vedado a esta Sala decidiendo así la suerte de las acciones presentadas con tal contexto.

-----

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

-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Coincido con el Dr. Antonio Fretes, en el sentido de que la acción debe ser rechazada, porque el actor no alegó agravios concretos y actuales que le causen los artículos impugnados. En efecto, de los términos de la demanda ni de las constancias de autos no surge que se le haya negado reingresar a la función pública (prohibición de los Arts. 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626). Por otro lado, al haber sido designado Asesor Ad Honoren de la Comisión Especial de la Honorable Cámara de Senadores, su cargo actual "no es rentado", por lo que no se encuentra en la situación prevista en el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado de 1909. 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:

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BARRERO de MÓNICA**  
Ministra

Ante mí:

  
**Angel Luis C. Pineda Martínez**  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 866.-

Asunción, 04 de setiembre de 2.017.-

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

*Dr. Antonio Fretes*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*Glady E. Barrios de Modica*  
**GLADYS E. BARRIOS DE MODICA**  
Ministra

Ante mí:

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