



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CARLOS ALBERTO ROJAS MENESES C/  
ART. 2 DE LA LEY 700/96 Y C/ NOTA NRE N°  
774/2016 FECHA 01/12/2016 INTENDENCIA  
MUNICIPAL DE HERNANDARIAS". AÑO: 2017  
- N° 118.**



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *cuarenta y nueve*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintidós* días del mes de *diciembre* del año *dieciséis*, 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: "CARLOS ALBERTO ROJAS MENESES C/ ART. 2 DE LA LEY 700/96 Y C/ NOTA NRE N° 774/2016 FECHA 01/12/2016 INTENDENCIA MUNICIPAL DE HERNANDARIAS"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Nelson Patiño, en nombre y representación del Señor Carlos Alberto Rojas Meneses.

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: Se presenta ante esta Corte el abogado Nelson Patiño, en nombre y representación del señor Carlos Alberto Rojas Meneses, a fin de promover acción de inconstitucionalidad contra el *Art. 2 de la Ley N° 700/96 "Que reglamenta el art. 105 de la Constitución Nacional"* y la Nota NRE N°774/2016 de fecha 01 de diciembre de 2016 dictada por la Intendencia Municipal de Hernandarias.

En atención a lo señalado más arriba, el accionante expuso: *"Mi representado se desempeña como funcionario dependiente de la Dirección técnica en la ENTIDAD ITAIPU BINACIONAL, y a su vez como Concejal Municipal electo en el distrito de Hernandarias. En fecha 28 de octubre de 2016 la Contraloría General de la República, por medio de Notal CGR N°5237 determina que mi principal se encontraría inmerso dentro de la prohibición de la doble remuneración ya que, supuestamente, se hallaría percibiendo dos salarios en concepto de funcionario público, por lo cual recomienda a la Intendencia Municipal, suspender sus haberes al señor Carlos Alberto Rojas Meneses, fundados en las disposiciones del art. 105 de la Constitución Nacional y la Ley 700/96, que reglamente dicho articulo... el Intendente Municipal, mediante Nota N.R.E.N° 774/2016, de fecha 1 de diciembre de 2016, dispone la retención de la remuneración en concepto de dietas y gastos de representación de mi principal, basándose en el dictamen n° 234/2016 emitido por la Asesoría Jurídica Municipal, que a su vez funda su parecer en la Nota CGR N°5237 de la Contraloría General de la República" (sic).*

En primer término, debemos analizar si lo dispuesto en la Ley 700/96 "Que reglamenta el art. 105 de la Constitución Nacional", específicamente en su art. 2° "A los efectos de esta Ley es funcionario o empleado público toda persona designada para ocupar un cargo presupuestado en la administración pública nacional, departamental, municipal, entes autónomos, autárquicos, descentralizados y binacionales", es vinculante para el caso particular del accionante, siendo este funcionario de una Entidad Binacional (Itaipú).

Sobre el punto, considero necesario describir a la Entidad Binacional Itaipu. Fue creada directamente por el Tratado entre Brasil y Paraguay, el 26 de abril de 1973, constituyéndose en una empresa jurídicamente internacional, consistente en una persona jurídica emergente en el campo del derecho internacional público, por ser consecuente de un Tratado, con la vocación y la finalidad específica de desempeño de actividad industrial, como concesionaria de servicio

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

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

*Gladys E. Bareiro de Mónica*  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

*Abog. Julio C. Paredón Martínez*  
**Abog. Julio C. Paredón Martínez**  
Secretario

público internacional, común a dos Estados. A consecuencia de ello, empleados de la presente entidad binacional, no pueden ser considerados como funcionarios públicos, ya que los mismos se hallan inmersos ó, más bien, regidos por un Tratado Internacional, lo cual hace que encuadren jerárquicamente por encima de una Ley nacional.-----

Prosiguiendo con esta breve distinción, es oportuno apuntar que la Ley N° 1626/00 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA” identifica quiénes son funcionarios públicos: “*Es funcionario público la persona nombrada mediante un acto administrativo para ocupar de manera permanente un cargo incluido o previsto en el Presupuesto General de la Nación, donde desarrolle tareas inherentes a la función del organismo o entidad del Estado en el que presta sus servicios. El trabajo público es retribuido y se presta en relación de dependencia con el Estado*”. En esta tesitura, tampoco podemos encuadrar la situación del señor Carlos Alberto Rojas Meneses, ya que su condición o remuneración como funcionario de la Entidad Binacional Itaipú no se encuentra computado dentro del Presupuesto General de la Nación.-----

En este orden de ideas, debemos concluir que el art. 2 de la Ley 700/96 genera un quebrantamiento al orden constitucional, ya que procura regular la condición de un empleado o funcionario regido por un Tratado Internacional aprobado y ratificado, y , atendiendo a lo dispuesto en el art. 137 de nuestra Ley Suprema, sitúa a esta en un rango superior a que la de una Ley dictada por el congreso, razón por la que indefectiblemente debe ser declarada inconstitucional.-----

Ahora bien, respecto a la segunda cuestión que nos ocupa, la Nota N.R.E. N° 774/2016, el accionante ha manifestado que mediante ella se dispuso la retención de su remuneración en concepto de dietas y gastos de representación basándose en el Dictamen N° 234/2016 emitido por la Asesoría Jurídica Municipal, que a su vez funda su parecer en la Nota CGR N° 5237 de la Contraloría General de la República, es necesario indicar que el dictamen y la nota mencionada más arriba, no fueron adjuntados a la presente acción por lo que desconocemos si guarda relación a la aplicación del art. 2 de la Ley 700/96, por ende, como venimos sosteniendo de manera reiterada, no podríamos referirnos en base a cuestiones abstractas.-----

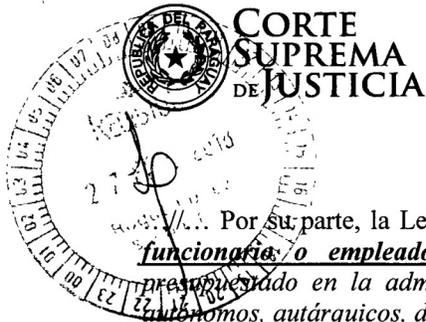
Por lo precedentemente expuesto, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del art. 2° de la Ley N° 700/96. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El profesional abogado NELSON PATIÑO, en nombre y representación del señor CARLOS ALBERTO ROJAS MENESES promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 2 de la Ley N° 700/96 “QUE REGLAMENTA E ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL”**; y contra la **Nota NRE N° 774/2016 de fecha 1 de diciembre de 2016**, dictada por la Intendencia Municipal de Hernandarias. -----

Alega el profesional abogado que se encuentra vulnerado el Artículo 137 de la Constitución, y fundamenta la acción manifestando, entre otras cosas, que “(...) *mi representado se desempeña como funcionario dependiente de la Dirección técnica en la ENTIDAD ITAIPU BINACIONAL, y a su vez como Concejal Municipal electo en el distrito de Hernandarias (...) **LOS CONCEJALES MUNICIPALES NO SON FUNCIONARIOS PÚBLICOS** (...) y por ende, las remuneraciones que perciben no son en tal calidad, y no se encuentran determinadas en el Presupuesto General de Gastos de la Nación*”.-----

Debemos mencionar que nuestra Constitución Nacional en el Capítulo VIII, Sección II se ocupa de la “**Función Pública**” (Arts. 101 al 106). En el Art. 101 establece que “*los funcionarios y los empleados públicos están al servicio del país. Todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y empleos públicos*”.-----

Seguidamente, el Art. 105 de la Carta Magna preceptúa: “***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***”.- Claramente se interpreta que la prohibición constitucional hace referencia a la percepción de remuneraciones en calidad de “funcionario o empleado público”.-----//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CARLOS ALBERTO ROJAS MENESES C/  
ART. 2 DE LA LEY 700/96 Y C/ NOTA NRE N°  
774/2016 FECHA 01/12/2016 INTENDENCIA  
MUNICIPAL DE HERNANDARIAS". AÑO: 2017  
- N° 118.-----

Por su parte, la Ley N° 700/96, en su Art. 2 señala: "A los efectos de esta Ley es funcionario o empleado público toda persona designada para ocupar un cargo presupestado en la administración pública nacional, departamental, municipal, entes autónomos, autárquicos, descentralizados y binacionales".-----

En ese contexto, y a fin de determinar la constitucionalidad o no del Art. 2 de la Ley N° 700/96 es necesario analizar si dicha norma se ajusta al Art. 105 de la Constitución Nacional. Así pues, a fin de aclarar qué se entiende por "funcionario o empleado público" la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública" establece en su Art. 4 lo siguiente: "Es funcionario público la persona nombrada mediante acto administrativo para ocupar de manera permanente un cargo incluido o previsto en el Presupuesto General de la Nación, donde desarrolle tareas inherentes a la función del organismo o entidad del Estado en el que presta sus servicios. El trabajo del funcionario público es retribuido y se presta en relación de dependencia con el Estado". (Subrayados y negritas son mías).-----

Por otra parte, no podemos obviar el hecho de que la Itaipú Binacional es una persona jurídica de derecho internacional, posee una naturaleza jurídica especial, un marco regulatorio propio y su incorporación en el ordenamiento jurídico nacional se encuentra por encima de las leyes, debido a que se configura con un tratado debidamente ratificado por el Congreso Nacional. Por ello, los funcionarios de la Itaipú Binacional no son funcionarios del Estado Paraguayo ni del Estado Brasileño, sino directamente de la "Itaipú Binacional". Las remuneraciones que perciben no se encuentran incluidas en el Presupuesto General de la Nación y sus relaciones laborales se encuentran reguladas por un cúmulo de disposiciones especiales como ser el Protocolo de Trabajo y Seguridad Social y su Reglamento Interno (Reglamento de Trabajo) y no por la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA". Tienen su régimen jubilatorio propio y también todas las demás relaciones laborales se rigen por sus normas especiales.-----

Además, el señor CARLOS ALBERTO ROJAS MENESES al ser electo Concejal Municipal de la ciudad de Hernandarias tampoco percibe un salario del Estado Paraguayo, ya que la dieta mensual que percibe en ese carácter depende directamente del Presupuesto de la Municipalidad de Hernandarias en virtud a lo establecido en el Art. 28 de la Ley N° 3966/10 "Orgánica Municipal".-----

Con respecto a la impugnación de la Nota NRE N° 774/2016 de fecha 1 de diciembre de 2016, cabe mencionar que el accionante no ha demostrado el agravio concreto, pues ha omitido presentar algún instrumento que certifique en forma fehaciente la vinculación de tal acto administrativo con la aplicación de la norma que impugna. Por lo que no corresponde su análisis.-----

Las demás argumentaciones expuestas nos lleva a sostener sin temor a equívocos que efectivamente el Art. 2 de la Ley N° 700/96 al incluir erróneamente a los funcionarios de las Entidades Binacionales como funcionarios o empleados públicos ha incurrido en una contravención al orden de prelación de las normas jurídicas establecido en el Art. 137 de la Constitución Nacional, debido a que los mismos se rigen por un Tratado Internacional de rango superior a la ley, razón por la cual considero que corresponde **hacer lugar** a la acción de inconstitucionalidad promovida en autos. Es mi voto.-----

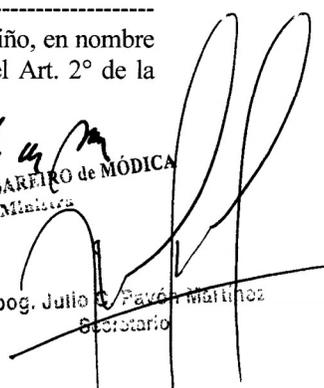
A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Me adhiero al colega pre-opinante por compartir los mismos fundamentos, y me permito agregar lo siguiente en cuanto al Art. 2 de la Ley N° 700/96: -----

La acción de inconstitucionalidad fue deducida por el Abog. Nelson Patiño, en nombre y representación del Sr. CARLOS ALBERTO ROJAS MENESES contra el Art. 2° de la

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Abog. Julio C. Favre Martínez  
Secretario

Ley 700/96 “*Que reglamenta el artículo 105 de la Constitución Nacional*” y c/ Nota NRE N° 774/2016 fecha 01/12/2016 dictada por la Intendencia Municipal de Hernandarias”. -----

La norma cuestionada de la Ley N° 700/96 “*QUE REGLAMENTA EL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL QUE DISPONE LA PROHIBICIÓN DE LA DOBLE REMUNERACIÓN*”, en su Art. 2 dice: “*A los efectos de esta Ley es funcionario o empleado público toda persona designada para ocupar un cargo presupuestado en la administración pública nacional, departamental, municipal, entes autónomos, autárquicos, descentralizados y binacionales*”.

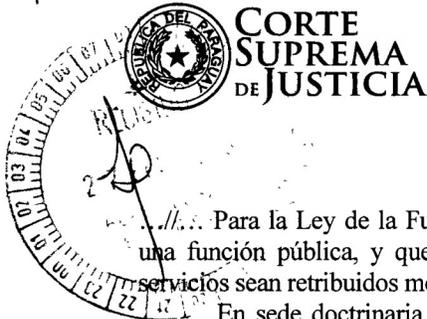
Pues bien, el *quid* de la cuestión en este caso radica en determinar si la norma impugnada, que a los efectos de la reglamentación legal del Art. 105 de la C.N., incluye a los empleados de los entes binacionales en la categoría de funcionarios o empleados públicos, entra o no en colisión con principios, normas o garantías de rango constitucional.-----

Creo conveniente iniciar nuestro análisis tomando como punto de partida nuestro marco constitucional, y el mismo concepto de funcionario público y/o empleado público que nos brinda nuestra legislación en la materia.-----

Nuestra Carta Magna, en la Sección correspondiente a “La Función Pública”, no los define, pero sí se pueden extraer notas características distintivas que hacen al régimen legal propio y diferenciado de los funcionarios y empleados públicos. En primer lugar, “*están al servicio del país*” (Art. 101 C.N.). Asimismo, al tratar el régimen de jubilaciones, dice que “*...Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado*” (Art. 103 C.N.). Entre los obligados a prestar declaración jurada, incluye, “*...en general, quienes perciban remuneraciones permanentes del Estado*” (Art. 104 C.N.). Siendo que las normas pertenecientes a un cuerpo normativo, no pueden ser interpretadas aisladamente, sino siempre dentro del contexto, de manera a obtener un significado acorde con la *ratio legis*; es posible colegir que para nuestros Convencionales Constituyentes, son funcionarios públicos aquellos que cumplen una función pública y como tales, están al servicio del país, es decir, todos aquellos que bajo cualquier título presten servicios al Estado y perciban en general, remuneraciones permanentes del Estado.-----

Descendiendo a nuestro régimen legal, en la actualidad es la Ley N° 1626/2000 “*Que regula la función pública*”, que entró a regir en sustitución del Estatuto del Funcionario Público - Ley N° 200/70 - la que aclara y aporta una definición legal. En primer lugar, y aunque la Constitución parece distinguir dos categorías diferentes - funcionarios y empleados públicos -, en el Art. 3 equipara expresamente ambas categorías. En su Art. 1 delimita su ámbito de aplicación, ocupándose de la situación jurídica “*... de los funcionarios y de los empleados públicos, el personal de confianza, el contratado y el auxiliar, que presten servicio en la Administración Central, en los entes descentralizados, los gobiernos departamentales y las municipalidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la banca pública y los demás organismos y entidades del Estado*”. En su Art. 2, expresamente excluye de su regulación, a pesar de cumplir igualmente una función pública, a los de origen electivo; a los Ministros y Viceministros del Poder Ejecutivo; a los militares y policías en actividad; a los diplomáticos y cónsules en actividad; a los docentes de la Universidad Nacional y de las instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica; a los magistrados del Poder judicial; al Contralor, el Subcontralor, el Defensor del Pueblo, el Defensor del Pueblo Adjunto y los miembros del Consejo de la Magistratura; y al Fiscal General del Estado y los agentes fiscales. En cuanto a la terminología empleada en la ley, en el Art. 3 establece que funcionario y empleado público son términos equivalentes.-----

Y es en el Art. 4 donde la Ley de la Función Pública establece la definición legal de funcionario público, al prescribir: “*Es funcionario público la persona nombrada mediante acto administrativo para ocupar de manera permanente un cargo incluido o previsto en el Presupuesto General de la Nación, donde desarrolle tareas inherentes a la función del organismo o entidad del Estado en el que presta sus servicios. El trabajo del funcionario público es retribuido y se presta en relación de dependencia con el Estado...*”.-----...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CARLOS ALBERTO ROJAS MENESES C/  
ART. 2 DE LA LEY 700/96 Y C/ NOTA NRE N°  
774/2016 FECHA 01/12/2016 INTENDENCIA  
MUNICIPAL DE HERNANDARIAS". AÑO: 2017  
- N° 118.**

Para la Ley de la Función Pública entonces el elemento determinante es que cumplan una función pública, y que cualquiera sea la modalidad de vinculación con el Estado, sus servicios sean retribuidos mediante fondos públicos.

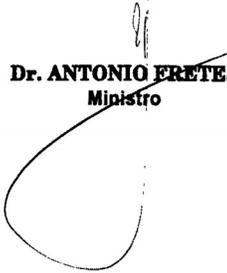
En sede doctrinaria, los autores coinciden en que son funcionarios públicos aquellos que cumplen una función pública, entendida esta como una actividad que es cumplida por un órgano del Estado para el logro de una finalidad de interés general que le es inherente. La función pública comprende todas las funciones del Estado, tanto las administrativas, como las legislativas y judiciales. (ESCOLA, HÉCTOR J., *Compendio de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Ed. Depalma, pág. 369 y sgte., Bs. As., 1984) Asimismo, el tratadista paraguayo Manuel Dejesús Ramírez Candia, conceptúa a los servidores públicos en general, como "...las personas que prestan servicios en la Administración Pública, como titulares de los diferentes cargos públicos creados en el ámbito de la administración pública...". Sigue diciendo que "Las personas físicas investidas de la facultad legal para ejercer la titularidad de las funciones públicas, cualquiera sea la modalidad de acceso a la función ejercida, constituyen los recursos humanos de la Administración Pública, y se hallan sujetos a un régimen legal diferenciado al de los trabajadores privados por la naturaleza de la tarea desempeñada". (RAMÍREZ CANDIA, MANUEL DEJESÚS, *"Derecho Administrativo"*, Pág. 393, 2004).

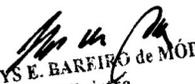
Por su parte, otro connotado tratadista paraguayo en la materia, el Dr. Salvador Villagra Maffiodo, hace referencia a los elementos distintivos del concepto de funcionario público. Sostiene que por lo general, se los distingue por el carácter permanente, normal de la función que desempeñan, pero luego dice que esta característica resulta imprecisa, siendo sustituida en las Leyes 200/70 y 1626/00, por la de ser designado para desempeñar un "cargo presupuestado", lo cual resulta más preciso. Agrega que se rigen por su propio estatuto que es Derecho Administrativo y no civil ni laboral. Asimismo, que las cuestiones que se suscitan entre los funcionarios y la Administración competen a la jurisdicción contencioso - administrativa. Entre los no definitivos, cita: a) el rango o jerarquía del cargo, b) la clase de servicio prestado, c) la forma de adscripción al cargo (por elección o por nombramiento), d) el carácter voluntario del cargo, u obligatorio, que solo puede darse por expresa disposición legal, como el caso de las cargas públicas, e) la periodicidad de la función, f) la remuneración del servicio, o su gratuidad, como el caso de los funcionarios honorarios. (VILLAGRA MAFFIODO, SALVADOR, *"Principios de Derecho Administrativo"*, Págs. 159/160, 5ta. Ed., 2012).

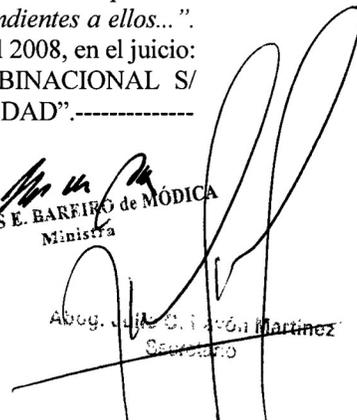
Habiendo hecho estas precisiones, a partir de los delineamientos a nivel constitucional, lo establecido en nuestra legislación ordinaria vigente en la materia, y el aporte doctrinario, me permito anticipar mi criterio en el sentido de que los empleados de los entes binacionales conceptualmente no pueden ser considerados funcionarios o empleados públicos. Seguidamente paso a desarrollar los argumentos que me llevan a sostener esta tesis.

Para poder abordar el estudio de la situación jurídica de los empleados de la binacional, no podemos sustraernos a la misma naturaleza jurídica *sui generis* de la Itaipú Binacional. Mucho se ha discutido en doctrina sobre este tema, y lo cierto es que a partir de los términos del Tratado de creación suscrito el 26 de abril de 1973 entre los representantes de Paraguay y Brasil, y el parecer de connotados tratadistas, he podido arribar a la conclusión de que se trata de una "...empresa pública internacional, con la finalidad específica del desempeño industrial, y por supuesto, con capacidad y patrimonio propios; persona jurídica constituida por dos países, estando circunscrita su actuación a los intereses comunes correspondientes a ellos...". Dicho criterio ya lo he sostenido en el A y S N° 22 de fecha 05 de marzo del 2008, en el juicio: "ESTADO PARAGUAYO C/ MUNDY RECEPCIONES C/ ITAIPÚ BINACIONAL S/ CUMPLIMIENTO DE CONTRATO S/ ACCIÓN AUTÓNOMA DE NULIDAD".

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BARFIDO** de MÓDICA  
Ministra

  
Abog. Juan Carlos Martínez  
Secretario

Lo cierto es que las binacionales no son empresas públicas paraguayas, son empresas del derecho público internacional, que pertenecen en condominio a los dos Estados contratantes. Esta naturaleza por lo demás *sui generis*, determina su marco normativo especial por el que se rige, y está integrado en primer lugar por el Tratado de creación, sus Anexos, el Protocolo sobre Relaciones de Trabajo y Seguridad Social, el Reglamento del Trabajo, y demás disposiciones internas.-----

Pues bien, para empezar, los empleados de las binacionales no están al servicio del país, están al servicio de la Entidad Binacional. Tampoco prestan servicios al Estado Paraguayo. Su remuneración no proviene de los fondos públicos, puesto que no tienen una asignación presupuestaria. En el ámbito laboral, el vínculo entre la entidad y sus empleados es ajeno en su regulación a la Ley N° 1626/2000. Se rige por su Protocolo, anexo al Tratado, y el Reglamento interno respectivo. Según el Protocolo sobre Relaciones de Trabajo y Seguridad Social, determinadas cuestiones se rigen por las leyes nacionales de cada país; en el caso de Paraguay, por el Código Laboral. De hecho que los empleados se incorporan a la entidad mediante un contrato individual de trabajo, que según el Art. 2 del Protocolo, los contratados por nuestro país, se rigen por el Código Laboral en lo que respecta a: “a) *la capacidad jurídica de los trabajadores*; b) *las formalidades y la prueba del contrato*; c) *los derechos sindicales de los trabajadores*; d) *la competencia de los jueces y tribunales para entender de las acciones que se deriven de la aplicación del presente te Protocolo, del Reglamento del Personal, y de los contratos de trabajo celebrados entre la ITAIPU y sus trabajadores*; e) *los derechos y obligaciones de los trabajadores y de la ITAIPU en materia de seguridad social, así como los relaciona dos á sistemas cuyo funcionamiento dependa de organismos administrativos nacionales*; y J) *la identificación profesional*”. Los conflictos o litigios suscitados entre la Itaipú y sus empleados son de competencia de lo laboral, a diferencia de los funcionarios públicos que se someten a la jurisdicción contencioso administrativa. Por todas estas razones, y otras más, insisto en que los servidores de las Binacionales no son funcionarios públicos. Es por estas razones, y especialmente a la naturaleza de su relación laboral, que insisto en que los empleados de las Binacionales no son funcionarios públicos.-----

Ahora bien, no podemos desconocer que el Art. 104 de la C.N., al regular acerca de la declaración obligatoria de bienes y rentas, sí los equipara al preceptuar: “Los funcionarios y los empleados públicos, incluyendo a los de elección popular, los de entidades estatales, binacionales, autárquicas, descentralizadas y, en general, quienes perciban remuneraciones permanentes del Estado, estarán obligados a prestar declaración jurada de bienes y rentas dentro de los quince días de haber tomado posesión de su cargo, y en igual término al cesar en el mismo”. Pero este precepto constitucional, que si bien equipara a los empleados de las binacionales a los funcionarios públicos, entiendo que debe interpretarse que es al solo efecto de la obligación de prestar declaración jurada; medida que considero muy razonable y fundada, puesto que si bien no son funcionarios públicos, sin embargo reciben salarios de la mayor empresa pública internacional, que compromete el interés del Estado Paraguayo en un cincuenta por ciento (50 %).-----

Entiendo que esta es la interpretación más razonable y coherente, de manera a conciliarla con el régimen especial establecido para la función pública a nivel constitucional. Ello es así, puesto que el Art. 104 establece quiénes están obligados a prestar declaración jurada de bienes y rentas. Esa es la finalidad, el objetivo de la norma: determinar quiénes deben cumplir con dicha obligación. En ese aspecto concluye diciendo: “... *en general, quienes perciban remuneraciones permanentes del Estado*”. O sea, la intención de los Convencionales Constituyentes era imponer esta obligación a cargo de quienes perciban remuneración permanente del Estado. Cuál es el objeto de dicha obligación? Me parece uno de ellos: poner barrera a la corrupción, al enriquecimiento ilícito.-----

En el mismo sentido, la Ley N° 5033/2013 “QUE REGLAMENTA EL ARTICULO 104 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, DE LA DECLARACIÓN JURADA DE BIENES Y RENTAS, ACTIVOS Y PASIVOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS”, respecto a los sujetos obligados, en su Art. 1 establece: “*A los efectos de esta Ley se entenderá como funcionario o empleado público a toda persona nombrada, contratada o electa...//...*”



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CARLOS ALBERTO ROJAS MENESES C/  
ART. 2 DE LA LEY 700/96 Y C/ NOTA NRE N°  
774/2016 FECHA 01/12/2016 INTENDENCIA  
MUNICIPAL DE HERNANDARIAS". AÑO: 2017  
- N° 118.**

... por elección popular para prestar servicios en los poderes del Estado y en general en todo órgano perteneciente a la administración central y descentralizada, entes autónomos, autárquicos, empresas con participación estatal mayoritaria, entidades binacionales, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, gobiernos departamentales, municipalidades, la Contraloría General de la República, la fuerza pública y en general quienes perciban remuneraciones provenientes de fondos públicos".

El interés radica en evitar el acrecentamiento indebido del patrimonio personal a costa y mediante una utilización ilícita de los fondos públicos. Es por eso que mediante esta previsión legal, que tiene su origen en la propia cláusula constitucional, se pretende instaurar un mecanismo legal de control, de manera a constatar si con los emolumentos percibidos ordinariamente se justifica el patrimonio acumulado por el funcionario al culminar su ciclo en la administración pública.

Ese mismo interés puede tener el Estado respecto a los empleados de las binacionales, de los cuales es uno de los propietarios, y a la postre, en esa calidad, aunque de manera indirecta, es innegable el derecho y la obligación que tiene de preservar el patrimonio de la entidad, que al fin y al cabo es de interés nacional. En efecto, se trata de una de las empresas de mayor envergadura productiva y económica que pertenece al Estado Paraguayo, mas no sea en un 50 %.

En síntesis, estimo que esta fue la razón que motivó a los Constituyentes a incluir en el Art. 104 de la C.N. a los empleados de las binacionales, asimilándolos a los funcionarios públicos - única y exclusivamente - para la exigencia de tal requisito, sin serlo en realidad. Vale decir, no son funcionarios públicos pero les resulta aplicable la exigencia constitucional impuesta por el Art. 104.

En ese sentido, no siendo los empleados de las binacionales funcionarios públicos, el Art. 2 de la Ley N° 700/96 contraviene lo establecido en el Art. 137 de la Constitución Nacional, en cuanto equipara a los empleados de las binacionales (creadas por acuerdos internacionales) a la calidad de funcionario o empleado público que ocupa un cargo presupuestado en la administración pública nacional, departamental, municipal, entes autónomos, autárquicos y descentralizados.

Por todo lo expuesto, corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Abogado Nelson Patiño, en nombre y representación del Señor Carlos Alberto Rojas Meneses, contra el Art. 2 de la Ley N.º 700/96 "QUE REGLAMENTA EL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL QUE DISPONE LA PROHIBICIÓN DE LA DOBLE REMUNERACIÓN". 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. BAREIRO DE MODICA**  
Ministra

Ante mí:

  
Abogado Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: S9

Asunción, 21 de Febrero de 2018 .-

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. 2º de la Ley 700/96 "*Que reglamenta el Art. 105 de la Constitución Nacional*", con relación al accionante.-----

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

*Miryam Peña Candia*

Ante mí: **Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

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

*GLADYS E. ZAMBRANO*  
**GLADYS E. ZAMBRANO de MODICA**  
Ministra

*[Large handwritten signature]*  
Secretario