



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PORFIRIO VILLALBA BACHEN C/ ARTS. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; DECRETO N° 14.434 DEL 28/08/01 EN SUS ARTS. 4 INC. B) Y 7 INC. A); LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PUBLICA EN SUS ARTS. 16 INC. F) Y 143; LEY N° 700/96; LEY N° 1857 DEL 08/01/02 Y DECRETO N° 16.244/02". AÑO 2002. N° 843.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil veinti nueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ocho días del mes de Octubre del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PORFIRIO VILLALBA BACHEN C/ ARTS. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; DECRETO N° 14.434 DEL 28/08/01 EN SUS ARTS. 4 INC. B) Y 7 INC. A); LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PUBLICA EN SUS ARTS. 16 INC. F) Y 143; LEY N° 700/96; LEY N° 1857 DEL 08/01/02 Y DECRETO N° 16.244/02", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor PORFIRIO VILLALBA BACHEN 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 el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. **PORFIRIO VILLALBA BACHEN**, por derecho propio y bajo patrocinio del Abogado **AGUSTIN OLMEDO ALVARENGA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública; Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa del Estado DEL 22/06/1909; Arts. 4° inc. b) 7° inc. a) del Decreto N° 14.434/01; Art. 1 de la Ley N° 700/96 que reglamenta el Art. 105 de la Constitución, Ley 1857 del 8/01/2002 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2002"; y el Decreto N° 16.244 del 25/01/2002.

El accionante manifiesta que luego de prestar servicios como miembro de las Fuerzas Armadas de la Nación, por el tiempo revisto en Ley, se acogió a la jubilación conforme lo acredita con el Decreto del Poder Ejecutivo N° 32.358 del 8 de Julio de 1977. Indica que en atención a su idoneidad y solvencia moral fue designado para desempeñar nuevas funciones en el Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones. Alega que, en virtud del Decreto N° 14.434, la Ley N° 700/96, la Ley 1626/00, Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, y subsidiariamente de la Ley N° 1857 del 8 de enero de 2002 y su Decreto Reglamentario N° 16.244/02, fue emplazado para que en el termino de 30 días opte entre la jubilación y la remuneración que actualmente percibe del Estado en razón del cargo que ocupa, bajo la amenaza de suspender el pago de sus haberes de retiro y/o jubilatorios, situación que lesiona gravemente sus derechos, pues, la misma bajo el ropaje de la opción que en el fondo es una obligación, le privan derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional.

En primer lugar, y en cuanto a la impugnación de los artículos 16 y 143 de la Ley de la Función Pública, considero puntualmente la inexistencia de agravio actual que significa

VICTOR MANUEL NUNEZ RODRIGUEZ

Dra. Gladys Bareiro de Módica  
Ministra

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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 la cual establece: "*Artículo 1.- Modificanse los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCION PUBLICA", 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 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.*"-----

Evidentemente, tenemos que afirmar que ciertamente los artículos atacados han sido modificados. Nos encontramos justamente ante un caso en que la alteración de las circunstancias que motivaron dicho proceso, hace que ésta haya perdido toda virtualidad práctica. Esta Corte ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia "*debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso*" (CS, Asunción, 5 setiembre, 1997, Ac. Y Sent. N° 506).-----

Por lo tanto, no corresponde que la Corte Suprema de Justicia se pronuncie en relación a los Artículos 16 y 143 de la Ley N° 1626/00, por los motivos expuestos precedentemente.-----

El Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa del año 1909 el cual establece: "*Los Jubilados que vuelvan a ocupar un empleo o cargo público rentado, fuese nacional o municipal sin excepción deberán optar entre la jubilación y 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*" Dicha normativa obliga al Jubilado a renunciar a parte de su patrimonio o a su salario para seguir prestando 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. -----

Con respecto a la impugnación del Decreto 14.434/01 (Artículos 4 inc. b), 7 inc. a) y 12) es necesario destacar que el mismo era reglamentario de la Ley de Presupuesto 1661/2000, y por lo tanto su vigencia estaba supeditada a la respectiva ley de presupuesto, que en nuestro país y por disposición constitucional es anual. En consecuencia, al tiempo de promoción de la acción (27 de marzo de 2002) el mismo no se encontraba vigente. Tal situación impide que la Corte se expida respecto a la constitucionalidad o no de dicha norma.-----

En cuanto al Art. 34 inc. c) de la Ley 1857/02 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio Fiscal 2002" modificado por Ley N° 1884/02 y el Art. 109 inc. a del decreto 16.244/02 "Que reglamenta la Ley 1857/02 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio Fiscal 2002", si bien actualmente ya no están vigentes, se procederá al estudio de su constitucionalidad, dado que fueron objeto de la medida de suspensión de efectos, decretada por esta Corte según A.I. N° 623 del 13 de Mayo de 2002 (fs. 18) y ante la posible afectación de derechos al trabajo y el derecho a la propiedad del jubilado, que siendo aun idóneo para trabajar, le obliga a optar por su haber jubilatorio o la remuneración que percibe como funcionario público, cuando que por imperio del Art. 92 de la Ley Suprema el trabajador tiene derecho a una retribución por su trabajo, y aquel entro a formar parte de su patrimonio.-----

El Artículo 1° de la Ley N° 700/96 que reglamenta el Art. 105 de la Constitución, agravia igualmente al accionante, en cuanto establece la prohibición de doble remuneración a los funcionarios públicos. Sostiene que ello afecta a su derecho a la propiedad, porque le



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PORFIRIO VILLALBA BACHEN C/ ARTS. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; DECRETO N° 14.434 DEL 28/08/01 EN SUS ARTS. 4 INC. B) Y 7 INC. A); LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PUBLICA EN SUS ARTS. 16 INC. F) Y 143; LEY N° 700/96; LEY N° 1857 DEL 08/01/02 Y DECRETO N° 16.244/02". AÑO 2002. N° 843.-----

obligan a optar por su haber jubilatorio o la remuneración que percibe por la prestación de sus servicios en el cargo que ocupa actualmente. La citada disposición no denota vicios de inconstitucionalidad, porque reglamenta el Art. 105 de la Ley Suprema, y como expresáramos más arriba, la prohibición de la doble remuneración se refiere al empleado público en servicio activo que ocupa dos cargos simultáneamente, y no a quienes se encuentran bajo el régimen jubilatorio y hayan accedido nuevamente a la función pública. En consecuencia, tal normativa no afecta al accionante. -----

Por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar inaplicable el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, en relación con el accionante, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Ordenar el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesto por A.I. N° 983 del 3 de Julio de 2002. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **NUÑEZ RODRIGUEZ** dijo: El Sr. PORFIRIO VILLALBA BACHEN, por derecho propio y bajo patrocinio del abogado Agustín Olmedo, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública", Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa del 22/06/1909, Arts. 4° inc. b) y 7° inc. a) del Decreto N° 14.434 del 28/08/01, Art. 1 de la Ley N° 700/96 que reglamenta el Art. 105 de la Constitución Nacional, Ley N° 1857 del 08 de enero de 2002 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio Fiscal 2002", el Decreto N° 16.244 del 25 de enero de 2002 en su Art. 109.-----

Las normas de la Ley 1626/2000 "De la Función Pública", impugnadas por el accionante disponen: "Artículo 16 inc. f): *Están inhabilitados para ingresar a la función pública, así como para contratar con el Estado: a)... b)...c)... d)... e)... f) los jubilados con jubilación completa o total de la administración pública*"; Artículo 143: *Los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser incorporados a la administración pública...*".-----

La Ley de Organización Administrativa de 1909 en su Art. 251 dispone: *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 retribución que dejen de percibir*".-----

Asimismo, las normas pertinentes del Decreto 16244/02 "Que reglamenta la ley 1857/02 que aprueba el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2002", invocado por la accionante, es el Art. 109 que establece: *De las Jubilaciones y Pensiones. Facultase al Ministerio de Hacienda a disponer las siguientes medidas de depuración de planillas de beneficiarios de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones: a) Suspender el pago de haberes jubilatorio y de retiro de beneficiarios que perciban alguna remuneración legalmente incompatible como personal activo del Estado, hasta tanto el afectado realice la opción correspondiente dentro del plazo de 30 días*".-----

El accionante manifiesta que luego de prestar servicio como miembro de las Fuerzas Armadas de la Nación por el tiempo previsto en la Ley, se acogió a jubilación -conforme lo acredita con el Decreto del Poder Ejecutivo N° 32.358 del 8 de julio de 1977. Indica que en atención a su idoneidad y solvencia moral fue designado para desempeñar nuevas

VICTOR M. DE  
MINISTRO

Dra. *Carlyssa Bayona* de Módica  
Ministra

Dr. ANTONIO PRETES  
Ministro

Abog. **Arnaldo Levera**  
Secretario

funciones en le Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones. Alega que, en virtud del Decreto N° 14.434, de la Ley N° 1626/00, el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, de la Ley N° 700/96 y subsidiariamente de la Ley 1857 del 8 de enero de 2002 y su Decreto Reglamentario N° 16244/02, fue emplazado para que opte entre la jubilación y la remuneración que actualmente percibe de Estado en razón del cargo que ocupa, bajo la amenaza de suspender el pago de sus haberes jubilatorios, situación que lesiona sus derechos y garantías consagrados en la Constitución.-----

Sostiene que las disposiciones legales impugnadas violan los artículos 46 primera parte, 47 inc. 3), 86, 88, 92, 103, y 109 de la Constitución. Arguye 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 servicios al Estado, lo cual no solo es 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 C.N.), y por lo mismo es un bien que no puede ser menoscabado como resultaría por la aplicación de los artículos impugnados.-----

En el caso de autos se plantea la situación del funcionario público pasivo (jubilado) que ocupa un cargo al servicio del Estado, a quién se emplaza a optar por una de las remuneraciones que percibe. La cuestión fáctica expuesta, guarda relación con la aptitud legal para desempeñar función pública, los que gozasen de jubilación obtenida mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley para conseguir dicho beneficio.-----

En relación con las condiciones requeridas para tener acceso a la función pública, 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 los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley 1626/00 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. -----

Por otro lado, 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



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PORFIRIO VILLALBA BACHEN C/ ARTS. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; DECRETO N° 14.434 DEL 28/08/01 EN SUS ARTS. 4 INC. B) Y 7 INC. A); LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PUBLICA EN SUS ARTS. 16 INC. F) Y 143; LEY N° 700/96; LEY N° 1857 DEL 08/01/02 Y DECRETO N° 16.244/02". AÑO 2002. N° 843.-----

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 Art. 88 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, la disposición prevista en el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, 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.-----

Con respecto a las demás normas impugnadas, cabe realizar las siguientes precisiones: 1) el Decreto 14.434/01 (Artículos 4 inc. b) y 7 inc. a)) era reglamentario de la Ley de Presupuesto 1661/2000, y por lo tanto su vigencia estaba supeditada a la respectiva ley de presupuesto, que en nuestro país y por disposición constitucional es anual. En consecuencia, al tiempo de promoción de la acción (6 de mayo de 2002) el mismo no se encontraba vigente. Tal situación impide que la Corte se expida respecto a la constitucionalidad o no de dicha norma; 2) el Art. 34 inc. c) de la Ley 1857/02 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio Fiscal 2002" si bien actualmente ya no están vigentes, se procederá al estudio de su constitucionalidad, dado que fueron objeto de la medida de suspensión de efectos, decretada por esta Corte según A.I. N° 983 del 3 de Julio de 2002 (fs. 16) y ante la posible afectación de derechos económicos del accionante. en tal sentido, las mismas resultan inconstitucionales, porque lesionan el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad del jubilado, que siendo aun idóneo para trabajar, le obliga a optar por su haber jubilatorio o la remuneración que percibe como funcionario público, cuando que por imperio del Art. 92 de la Ley Suprema el trabajador tiene derecho a una retribución por su trabajo, y aquel entro a formar parte de su patrimonio.-----

El Artículo 1° de la Ley N° 700/96 que reglamenta el Art. 105 de la Constitución, agravia igualmente al accionante, en cuanto establece la prohibición de doble remuneración a los funcionarios públicos. Sostiene que ello afecta su derecho a la propiedad, porque le obligan a optar por su haber jubilatorio o la remuneración que percibe por la prestación de

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

Dra. Gladys B. de Mónica  
Ministra

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

sus servicios en el cargo que ocupa actualmente. La citada disposición no denota vicios de inconstitucionalidad, porque reglamenta el Art. 105 de la Ley Suprema, y como expresáramos más arriba, 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. En consecuencia, tal normativa no le afecta al accionante.-----

Que, con posterioridad a la firma del voto, se ha promulgado la Ley N° 3989/2010, que modifica los Arts. 16 inciso f y 143 de la Ley N° 1626/00, sin que los agravios expresados por la accionante se hayan alterado con la nueva redacción, pues el mismo ha solicitado se hagan valer sus derechos y se hagan efectivas las normas constitucionales a los efectos de volver a ser incorporado a la Función Pública. En aplicación del principio de economía procesal y con el fin de otorgar al ciudadano una respuesta cierta a sus reclamos, paso a ampliar mi voto y asimismo *declarar inconstitucional la Ley N° 3989/2010 por las mismas razones que aplico respecto a los Arts. 16 inciso f y 143 ya analizados.*-----

Nuestra Carta Magna garantiza la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "*iura novit curiae*" ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías —positivas y negativas— exigibles jurisdiccionalmente.*-----

En aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Art. 16 inc. f y 143 de la Ley N° 1626/2000, fueron modificados por la Ley N° 3989/2010, no fue erradicado el agravio constitucional denunciado. Los agravios son exactamente los mismos, independiente del número del artículo o de la ley que lo recoja. No debemos confundir la norma derecho con la norma número, pues las leyes se limitan a normas derechos y obligaciones, y estos están y son distintos a la norma número en la cual están sustentadas.--

En consecuencia, me mantengo en el voto firmado con anterioridad y amplio mi voto por que se decrete la inconstitucionalidad del Art. 16 inciso f y 143 de la Ley N° 1626/2000, de la Función Pública, modificados por Ley N° 3989/2010, el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa; Art. 109 del Decreto N° 16.244/02 "Que reglamenta la ley 1857/02 que aprueba el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2002", en relación con el accionante, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. y desestimarla en cuanto a la impugnación de los Arts. 4 inc. b) y 7 inc. a) del Decreto N° 14.434 del 28/08/01 y el Art. 1 de la Ley 700/96. Ordenar el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesto por A.I. N° 983 del 3 de julio de 2002. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: Se presenta el Señor *Porfirio Villalba Bachen*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 251 de la Ley de Organización Administrativa; Decreto N° 14.434 del 28/08/01 en sus Arts. 4 Inc. b) y 7 Inc. a); Ley N° 1626/00 de la Función Pública en sus Arts. 16 Inc. f) y 143; Ley N° 700/96; Ley N° 1857 del 08/01/02 y Decreto N° 16.244/02.-----

Manifiesta el accionante que es jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación – conforme lo acredita con la instrumental que acompaña a Fs. 2 de autos.- Agrega que las disposiciones impugnadas lesionan los artículos 46 Primera Parte, 47 inc. 3), 86, 88, 92, 103 y 109 de la Constitución. Arguye 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 servicios al Estado, lo cual no solo es 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



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PORFIRIO VILLALBA BACHEN C/ ARTS. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; DECRETO N° 14.434 DEL 28/08/01 EN SUS ARTS. 4 INC. B) Y 7 INC. A); LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PUBLICA EN SUS ARTS. 16 INC. F) Y 143; LEY N° 700/96; LEY N° 1857 DEL 08/01/02 Y DECRETO N° 16.244/02". AÑO 2002. N° 843.-----

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 C.N.), y por lo mismo es un bien que no puede ser menoscabado como resultaría por la aplicación de los artículos impugnados.-----

En primer lugar, cabe señalar que el Decreto N° 14.434/01 era reglamentario de la Ley de Presupuesto del ejercicio Fiscal 2001, en consecuencia, al momento de la presentación de esta Acción (2005) ya no se encontraba vigente, por lo que esta Corte y no puede expedirse al respecto. La misma suerte corre la Ley N° 1857/02 y el Decreto N° 16.244 del 25/01/02 ya que tampoco se encuentran vigentes al momento de resolverse la acción por lo que cualquier pronunciamiento de esta Corte sobre dichas disposiciones, resultaría ineficaz y carente de sentido práctico.-----

Por otra parte la Ley de Organización Administrativa N° 22/1909 en su Art. 251 dispone: "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 retribución que dejen de percibir".-----

En cuanto a la Ley N 1626/2000, también impugnada, 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". Y el Artículo 143 dispone: "Los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser incorporados a la administración pública...".-----

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:-----

En relación a las condiciones requeridas para tener acceso a la función pública, 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 en prestar sus servicios al Estado, no es admisible ninguna otra exigencia, sin quebrantar el 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 la disposición contenida en el Art. 16 inc. f) de la Ley 1626/00 deviene inconstitucional por atentar contra los principios consagrados por la Ley Fundamental del Estado Paraguayo, ya mencionado. Asimismo, si admitiéramos que la condición de jubilado restaría al ciudadano paraguayo la posibilidad de trabajar en la

VICTORIA M. NUÑEZ R.  
Ministro

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

función pública tendríamos que admitir la legalidad de una discriminación, totalmente repudiada por el sistema constitucional que rige en nuestro país.-----

Por otro lado, si interpretáramos 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 corresponde al cargo para el cual ha sido contratado.-----

De acuerdo con autorizadas opiniones doctrinadas e 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 Nacional, el cual prohíbe la doble remuneración del funcionario público al establecer que ninguna persona podrá percibir simultáneamente como funcionario público más de un sueldo o remuneración, 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 aquel proveniente del ejercicio de la docencia a tiempo parcial.-----

Con referencia a lo expresado sobre la doble remuneración, en el caso de autos *no existe acumulación de cargos* en el caso específico del accionante, quien presta servicios en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y por otro lado percibe una pensión jubilatoria por haber pertenecido a los cuadros de las Fuerzas Armadas de la Nación, 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 Art. 88 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, la disposición prevista en el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa 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, circunstancia ésta que vulnera el derecho al trabajo.-----

El Artículo 1° de la Ley N° 700/96 que reglamenta el Art. 105 de la Constitución, agravia igualmente al accionante, en cuanto establece la prohibición de doble remuneración a los funcionarios públicos. Sostiene que ello afecta a su derecho a la propiedad, por lo que le obligan a optar por su haber jubilatorio o la remuneración que percibe por la prestación de sus servicios en el cargo que ocupa actualmente. La citada disposición no denota vicios de inconstitucionalidad, porque reglamenta el Art. 105 de la Ley Suprema, y como expresáramos más arriba, la prohibición de la doble remuneración se refiere al empleado público en servicio activo que ocupa dos cargos simultáneamente, y no a quienes se encuentran bajo el régimen jubilatorio y hayan accedido nuevamente a la función pública. En consecuencia, tal normativa no afecta al accionante.-----

En estas consideraciones, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad promovida, declarando la inaplicabilidad de los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000, así como el Art. 251 de la Ley N° 22/1909, en relación al accionante de conformidad al Art. 555 del C.P.C. y desestimar en cuanto a la impugnación del Art. 1 de la



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PORFIRIO VILLALBA BACHEN C/ ARTS. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; DECRETO N° 14.434 DEL 28/08/01 EN SUS ARTS. 4 INC. B) Y 7 INC. A); LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PUBLICA EN SUS ARTS. 16 INC. F) Y 143; LEY N° 700/96; LEY N° 1857 DEL 08/01/02 Y DECRETO N° 16.244/02". AÑO 2002. N° 843.-----

Ley 700/96, en relación con el accionante.-----  
Consecuentemente ordenar el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesta por A.I. N° 983 del 3 de julio de 2.002.-----

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]*  
Ante mí: VICTOR M. MUÑOZ R. MINISTRO  
*[Signature]*  
Dra. *[Signature]* de *[Signature]* Ministra  
*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera Secretario

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES Ministro

SENTENCIA NUMERO: 1029.

Asunción, 8 de octubre, de 2.014.-

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 Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000 (modificado por la Ley N° 3989/2010) y Art. 251 de la Ley N° 22/1909) en relación al accionante.-----

ORDENAR el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesta por A.I. N° 983 del 3 de julio de 2.002.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

*[Signature]*  
Ante mí: VICTOR M. MUÑOZ R. MINISTRO  
*[Signature]*  
Dra. *[Signature]* de *[Signature]* Ministra  
*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera Secretario

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES Ministro

