



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ENRIQUE ROJAS MACEDO C/ EL ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL 22/06/1909 Y C/ LOS ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO 2013. N° 1475.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: TRESCIENTOS VEINTE

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte y cinco días del mes de mayo 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: "ENRIQUE ROJAS MACEDO C/ EL ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL 22/06/1909 Y C/ LOS ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143 DE LA LEY N° 1626/2000", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor ENRIQUE ROJAS MACEDO 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 NUÑEZ RODRIGUEZ dijo: Se presenta ante esta Corte el Señor Enrique Rojas Macedo, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los siguientes artículos: 16 inc. f), 17 y 143 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Publica", modificada en sus Arts. 16 inc. f) y 143 por la Ley N° 3989/2010 y el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa.

1- Alega el accionante que las normas impugnadas conculcan los Arts. 6, 46, 86, 87, 101, 102 y 105 de la Constitución Nacional. Refiere que ha sido beneficiado con haberes de retiro por Resolución N° 2914/2003 por los años de servicios en la Administración Publica y que recientemente ha sido nombrado por el SENAVE por Resolución N° 105 de fecha 17 de septiembre de 2013 fue nombrado en el cargo de Director de Asuntos Jurídicos. Señala que actualmente sus derechos se ven lesionados, puesto que la Secretaria de la Función Publica por Nota N° 981/2012 y el Ministerio de Hacienda coartan su derechos a que el mismo siga trabajando y percibiendo sus salarios por ser jubilado. Hace referencia a la garantía de la igualdad, que la Constitución no exige más que idoneidad para el ingreso a la función publica, que la prohibición de la doble remuneración hace referencia a los activos y que se está afectando a sus derechos adquiridos.

A los efectos de acreditar su legitimación activa acompaña la Resolución N° 2914/2003 de fecha 7 de noviembre de 2003, por la cual se acuerda la jubilación extraordinaria y la Resolución N° 105 de fecha 17 de septiembre de 2013 por la cual se lo nombra al Señor Enrique Rojas Macedo, como Director General de Asuntos Jurídicos en dependencia directa del SENAVE.

El artículo 16 decía: "Están inhabilitados para ingresar a la función publica, así como para contratar con el Estado: (...) f) los jubilados con jubilación completa o total de la administración publica". Asimismo, el Art. 143 de la misma ley establecía: "Los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser incorporados a la administración publica...". Actualmente, dichas normativas han sido modificadas por el

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

Dr. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Arnaldo Lopez  
Secretario

Art. 1 de la Ley N° 3989/2010 quedando redactadas 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.” Por su parte, el Artículo 143 prescribe: “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 17 por su parte reza: “El acto jurídico por el que se dispuso el ingreso a la función pública en transgresión a la presente ley o sus reglamentos será nulo, cualquiera sea el tiempo transcurrido...”-----

La Ley de organización Administrativa 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”-----

3- La Acción debe prosperar.-----

En el caso de autos se plantea la situación de un funcionario público pasivo (jubilado) que al estar investido de tal calidad se ve imposibilitado a seguir prestando servicio al Estado Paraguayo. La cuestión fáctica expuesta, guarda relación con la aptitud legal para desempeñar función pública, con respecto a aquellos que gozasen de jubilación obtenida mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley para conseguir dicho beneficio.-----

Si bien la norma contenida en el Art. 16 inc. f) de la Ley N° 1626, concordando con el Art. 143 del mismo cuerpo legal, fueron modificados por el Art. 1 de la Ley N° 3989/2010, considero que los agravios esgrimidos, aun con la modificación introducida persisten, en tanto la normativa actualmente vigente mantiene como regla el impedimento para el acceso a la función pública de los jubilados, y solo por vía de excepción, admite la reincorporación de estos como “contratados” y para “casos excepcionales”, y enuncia estos supuestos, como en caso de declaración de emergencia o falta de recursos humanos con el grado de especialización necesarios. Entonces, aun cuando la prohibición legal ya no es concebida en términos absolutos como anteriormente, la posibilidad de reinserción laboral en el sector publico de los jubilados es sumamente restringida, pues solo tiene cabida excepcionalmente, en supuestos taxativamente enumerados en la ley, lo que a su vez impone una interpretación restrictiva. Vale decir, prácticamente relega a los jubilados a una “categoría residual” o “de reserva”, soslayando nuevamente el postulado constitucional que como único requisito propugna la exigencia de la idoneidad.-----

Nuestra Carta Magna, en cuanto a las condiciones requeridas para tener acceso a la función pública, en su Art. 47 es clara al establecer: “El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1)..., 2)..., 3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no colectivas, 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.-----

Asimismo, se contraponen a lo previsto en el Art. 101 de la Constitución, en razón de que impide a los jubilados de la Administración Pública volver a la misma o seguir prestando servicios en la misma, a pesar de reunir los requisitos establecidos por la Constitución y las leyes para acceder a la función pública en igualdad de oportunidades con los demás habitantes de la República. En efecto, es inconcebible que la condición de jubilado siga suponiendo un obstáculo para el ciudadano paraguayo que desea trabajar para



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ENRIQUE ROJAS MACEDO C/ EL ART. 251  
DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA DEL 22/06/1909 Y C/ LOS  
ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143 DE LA LEY N°  
1626/2000". AÑO 2013. N° 1475.**

el Estado, sin estar avalando una discriminación injusta, totalmente repudiada por el sistema constitucional rige en nuestro país.

Además, se estaría conculcando 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.

Igual razonamiento es válido respecto al Art. 17 de la Ley N° 1626/2000, por ser una consecuencia directa de la inconstitucionalidad del Art. 16, de modo a que no sean invalidados los nombramientos hechos a favor de jubilados, y siendo que el accionante cuenta con una resolución de nombramiento por parte del SENAVE.

En esta misma tesitura, el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, al imponer a los jubilados la obligación de optar entre la jubilación o la remuneración del nuevo cargo, les está forzando a renunciar al derecho de cobrar su jubilación o al de cobrar su remuneración. Respecto a este tema tenemos que las disposiciones legales impugnadas tienen además las características propias de la facultad abusiva del Poder Público, cuando dispone del haber jubilatorio dándole un ropaje de opción al jubilado cuando que en realidad es una obligación que en muchos casos ha impuesto coercitivamente en forma arbitraria, sin darle una oportunidad de defensa alguna al afectado o beneficiario del haber jubilatorio.

En el fondo, subyace la prohibición de percibir en forma conjunta salarios por dos o más cargos ejercidos de manera simultánea, pero no respecto a un sueldo y al importe en concepto de haber jubilatorio, como arbitrariamente interpretan los órganos administrativos. SON COSAS DISTINTAS el sueldo por actividades presentes, que EL HABER JUBILATORIO, producto del aporte realizado por tiempo determinado y cumpliendo los requisitos exigidos. No se pueden ni deben equiparar pues son cosas o rubros distintos.

Siguiendo autorizadas opiniones doctrinarias de tratadistas del 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 un 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.

El Art. 105 de la C.N. 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 transcrita es sumamente clara y no ofrece ninguna duda. Pero de ahí que la doble remuneración se refiere al empleado público en servicio activo y no al pasivo (jubilado), y menos aún cuando esta Corte tiene sentada de manera firme y constante que la jubilación consiste en la devolución de los aportes que el trabajador ha ido haciendo a lo largo de su vida laboral.

Es de hacer notar, que los mentados articulados son igualmente 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. De ahí que sostengo que las disposiciones contenidas en los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000, a pesar de la modificación introducida por el Art. 1° de la Ley N° 3989/2010, continúan siendo inconstitucionales, al igual que el Art. 251 de la Ley Orgánica Administrativa.

*Dra. Gladys Ballejo de Mónica*  
Ministra

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

*Abog. Andrés Lourenço*  
Secretario

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

Por lo expuesto precedentemente, corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Enrique Rojas Macedo, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, y en consecuencia, declarar inaplicables los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública", modificados por el Art. 1 de la Ley N° 3989/2010, el Art. 17 de la Ley N° 1626/00 y el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. **ENRIQUE ROJAS MACEDO**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa de 1909 y los Arts. 16 inc. f), 17 y 143 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública", alegando la conculcación de preceptos constitucionales.-----

De la documentación acompañada, surge que en virtud de la Resolución N° 2914 del 07 de Septiembre de 2003 el Ministerio de Hacienda acordó jubilación Extraordinaria al Sr. **ENRIQUE ROJAS MACEDO**. Posteriormente, por Resolución N° 105 de fecha 17 de septiembre de 2013, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semilla (**SENAVE**) resolvió nombrarlo como Director General de Asuntos Jurídicos, 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, de aplicarse también le producirá un daño extraordinario e irreparable en sus derechos patrimoniales. Funda la presente acción en los Arts. 46, 47 inc. 2) y 3), 101, 102, 103 y 105 de 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 que el gravamen no existe al momento que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, ya que dichos artículos han sido modificados por Art. 1 de la Ley N° 3989/2010, pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida al declarar la inconstitucionalidad de los Artículos 16 inc. f) y 143 de la ley N° 1626/2000, que es igualmente válida y vigente para la ley N° 3989/2010, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada. Sin embargo constatamos que el accionante no impugno la citada modificación, por lo que un pronunciamiento de esta Corte sobre dichas disposiciones resultaría ineficaz y carente de interés práctico.-----

Del mismo modo en cuanto al Art. 17 de la ley 1626/2000 "De la Función Pública" no nos expedimos en relación al mismo, ya que en ningún momento ha expresado agravio referente a la citada normativa. Las argumentaciones referidas por el accionante están sustentadas principalmente en los agravios que le genera el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa del Estado.-----

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, 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



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ENRIQUE ROJAS MACEDO C/ EL ART. 251  
DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA DEL 22/06/1909 Y C/ LOS  
ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143 DE LA LEY N°  
1626/2000". AÑO 2013. N° 1475.-----

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 del accionante canalizadas por la presente acción es dable concluir que las mismas no reúnen los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de las disposiciones que ataca, siendo que aquella se centra más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional sin demostrar fehacientemente que el mismo se ha incorporado nuevamente a la Administración Pública viéndose afectado por las disposiciones atacadas, es más, en el propio escrito de promoción de la acción aclara que la promueve de manera preventiva. 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).-----

Sin embargo, respecto a la disposición prevista en el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa que 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 empleo que acepten, ingresando a los fondos de jubilaciones y pensiones, el importe de la distribución que dejen de percibir",

VICTOR M. JUÑEZ R.  
Ministro

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Alberto Almada Carr  
Secretario

dicha normativa obliga a renunciar a parte de su patrimonio o a su salario para seguir prestando sus servicios al Estado, circunstancia ésta que vulnera el derecho de propiedad (Art. 109 C.N), en razón de que la jubilación constituye un patrimonio del jubilado con carácter vitalicio y ninguna autoridad puede privarle de este beneficio.- -----

En consecuencia, basado en las consideraciones precedentes corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, declarando la inaplicabilidad del Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, en relación al Sr. **ENRIQUE ROJAS MACEDO**, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.- -----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: El señor *Enrique Rojas Macedo*, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Artículos **16 inc. f) 17 y 143 de la Ley N° 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"**; y contra el **Art. 251 de la Ley N° 22/1909 "DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO"** Para el efecto acompaña las instrumentales agregadas a autos (fojas 3/11) de las que se desprende que el accionante ha obtenido su JUBILACION EXTRAORDINARIA en la Administración Pública (mediante Resolución N° 2914 de fecha 7 de noviembre de 2003) y ha sido nombrado por el Presidente del SENAVE como DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS a partir del 1 de octubre de 2013 (mediante Resolución N° 105 de fecha 17 de septiembre de 2013).- -----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46 y 47 num. 2 y 3 y 102 de la Constitución, y fundamenta su acción refiriendo, entre otras cosas, que: *"resultan arbitrarias e inconstitucionales las normas jurídicas que prohíben que un funcionario del Estado pueda percibir conjuntamente sus haberes jubilatorios y los emolumentos de un cargo público para el cual ha sido nombrado con posterioridad a su jubilación"*.-----

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 de las normativas impugnadas en autos, es preciso traerlas a colación:-----

El **Artículo 1 de la Ley N° 3989/2010** dice: *"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 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 17 de la Ley N° 1.626/2000** dice: *"El acto jurídico por el que se dispuso el ingreso a la función pública en trasgresión a la presente ley o sus reglamentos será nulo, cualquiera sea el tiempo transcurrido. Los actos del afectado serán anulables, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa que pudiera corresponder a los responsables del nombramiento. La responsabilidad civil de los funcionarios, contratados y auxiliares, será siempre personal y anterior a la del Estado, que responderá subsidiariamente"*.-----

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*



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ENRIQUE ROJAS MACEDO C/ EL ART. 251  
DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA DEL 22/06/1909 Y C/ LOS  
ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143 DE LA LEY N°  
1626/2000". AÑO 2013. N° 1475.**

los fondos de jubilaciones y pensiones, el importe de la distribución que dejan 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. Considerando estos motivos, el **Artículo 17 de la Ley N° 1626/00** también impugnado, deviene igualmente inconstitucional.

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 88 "DEL DERECHO AL TRABAJO" de la Constitución).

Es de entender que tanto las leyes como los actos administrativos no pueden oponerse a lo establecido en preceptos constitucionales, pues carecerían 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 Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución".

*Dr. Enriqueta Barrios Roque Médica*  
Ministra

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*Albino*  
**Albino**  
Secretario

Por 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), **Artículo 17 de la Ley N° 1.626/2000 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 *Enrique Rojas Macedo* 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), **Artículo 17 de la Ley N° 1.626/2000 y Artículo 251 de la Ley N° 22/1909**, respecto del mismo, por los fundamentos expuestos. 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:

  
VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

  
Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Ante mí:

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 320

Asunción, 21 de mayo de 2014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida, 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), del Artículo 17 de la Ley N° 1.626/2000 y del Artículo 251 de la Ley N° 22/1909, en relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

  
VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

  
Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Ante mí:

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro