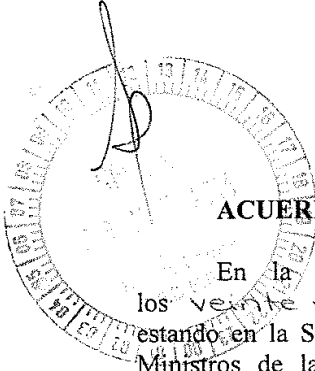




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GUILLERMO ELIAS CESPEDES ENCISO CONTRA ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; LEY Nº 700/96; LEY Nº 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" EN SUS ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143; DECRETO Nº 14434/01 EN SUS ARTS. 4 INC. B), 7 INC. A) Y 12". AÑO: 2002 - Nº 792.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Trescientos cincuenta y cinco*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte y tres* 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: "GUILLERMO ELIAS CESPEDES ENCISO CONTRA ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; LEY Nº 700/96; LEY Nº 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" EN SUS ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143; DECRETO Nº 14434/01 EN SUS ARTS. 4 INC. B), 7 INC. A) Y 12"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Guillermo Elías Céspedes Enciso, 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: Se presenta el Sr. **GUILLERMO ELIAS CESPEDES ENCISO**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa; Ley Nº 700/96; Ley Nº 1626/2000 "De la Función Pública" en sus Arts. 16 inciso f), 17 y 143; Decreto Nº 14434/01, en sus Arts. 4 inciso b), 7 inciso a) y 12", alegando la conculcación de disposiciones constitucionales.-----

Manifiesta el accionante que luego de prestar servicios en las Fuerzas Armadas de la Nación se acogió a la jubilación, conforme lo justifica con el Decreto Nº 19.365 del 16 de diciembre de 1997 del Poder Ejecutivo, que acompaña a su presentación y que posteriormente fue designado como Auditor General del Poder Ejecutivo según lo acredita con el Decreto Nº 11182 del 13/11/2000. Expresa que tal circunstancia lo obliga a optar entre su jubilación o el sueldo que percibe, situación que lesiona gravemente sus derechos, ya que percibe sus haberes en carácter de jubilado. Arguye que las disposiciones legales impugnadas atentan de manera manifiesta contra derechos y garantías consagrados en los Arts. 46, 47, 86, 88, 101 y 109 de la Constitución Nacional ya que conculcan su derecho a ejercer un cargo de la Función Pública por el hecho de haber obtenido la declaración de su derecho a la jubilación por los años de servicios al Estado, lo cual no solo es violatorio del Art 86 de la CN que garantiza el derecho a un trabajo lícito a todos los habitantes de la República, sino que contraviene 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 entro a formar parte de su patrimonio (Art. 109

VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ R.  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. *Arnaldo Loveros*  
Secretario

CN), y por lo mismo es un bien que no puede ser menoscabado como resultaría de la aplicación de las normas impugnadas.-----

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 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, lo que tenemos que afirmar es 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).-----

Ahora bien, y como ya dijéramos párrafos anteriores, debemos tener en cuenta que al haber sido modificados los Arts. 16 y 143 de la cuestionada ley, nos resulta imposible realizar el estudio acerca de la constitucionalidad o no del Art. 17, puesto que el mismo lo que hace es sancionar con la nulidad al acto en virtud del cual se dispuso el ingreso a la función pública en transgresión de lo establecido en los artículos que guardan relación con lo convenido respecto a los funcionarios que se hayan acogido al régimen de jubilaciones, es decir, la prohibición de que los mismos se vuelvan a incorporar al aparato estatal, así como las excepciones contempladas.-----

Por lo tanto, no corresponde que la Corte Suprema de Justicia se expida en relación a los Artículos 16, 17 y 143 de la Ley N° 1626/00, por los motivos expuestos precedentemente.-----

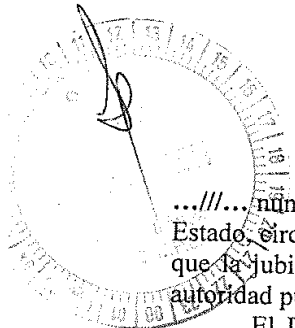
En cuanto a la impugnación de la Ley N° 700/96, debemos tener en cuenta que la misma es reglamentaria del Art. 105 de la Constitución Nacional, el cual prohíbe la doble remuneración del funcionario público al establecer que ninguna persona podrá percibir simultáneamente como funcionario público más de un sueldo o remuneración, con excepción de los que provengan de la docencia (Art. 62). 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. Por lo tanto, 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.-----

El Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa 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*". Sin embargo, el artículo cuestionado obliga al Jubilado a re- ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"GUILLERMO ELIAS CESPEDES ENCISO  
CONTRA ART. 251 DE LA LEY DE  
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; LEY N°  
700/96; LEY N° 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN  
PÚBLICA" EN SUS ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143;  
DECRETO N° 14434/01 EN SUS ARTS. 4 INC. B),  
7 INC. A) Y 12". AÑO: 2002 - N° 792.**



...///... nunciar 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.

El Decreto N° 14434/01 "Por el cual se aprueba el Programa de racionalización administrativa a regir en los organismos y entidades del Estado elaborado conforme al Art. 33 de la Ley N° 1661/2000 "Que aprueba los programas de Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2001 y se adoptan procedimientos y medidas tendientes a reducción de gastos", en su Art. 4 dispone: "Suprimase, a partir de la vigencia del presente Decreto y de conformidad con los registros de pago de remuneraciones del Ministerio de Hacienda y de cada organismo o entidad del Estado, el pago de las siguientes remuneraciones de personal: a)... b) Las remuneraciones de los funcionarios que perciben en contravención a la prohibición de doble remuneración prevista en el artículo 105 de la Constitución Nacional y a sus disposiciones reglamentarias, hasta tanto el afectado opte por una de ellas, dentro del plazo de 30 días...". Asimismo el Art. 7 del citado decreto disponía: "...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 jubilatorios 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 Art. 12 establecía: "...Las autoridades, funcionarios y, en general, el personal al servicio de los organismos y entidades del Estado que no den cumplimiento a las disposiciones de este Decreto, serán pasibles de la aplicación del Art. 82 y concordantes de la Ley N° 1534/99 "De Administración Financiera del Estado", y del Art. 68 inc. c) de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública".

Como ya dijéramos anteriormente, el Decreto N° 14434/01 fue elaborado de conformidad al Art. 33 de la Ley de Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2001 (Ley N° 1661/2000), por lo tanto la vigencia del mismo estaba supeditada a la respectiva ley de presupuesto, la cual en nuestro país es de carácter anual de conformidad a lo establecido en la Constitución. En consecuencia, al tiempo de promoción de la presente acción (2 de mayo de 2002) el mismo ya no se encontraba vigente al haber sido plena e innegablemente ejecutado en su totalidad, por lo que el agravio sustentado por el accionante carece del requisito de actualidad exigido para este tipo de acciones.

Esta Sala ha mantenido en anteriores fallos el criterio de que resulta relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, que el agravio sea contemporáneo tanto al momento de la impugnación como de su resolución. En el caso de autos si bien la reacción de la accionante condice temporalmente con el agravio, no surge idéntico extremo con relación a la resolución del *thema decidendum*, tenemos entonces que las normativas cuya nulidad pretende han dejado de afectarle al ser expulsadas del ordenamiento positivo, ergo perdiendo su carácter de actual.

Por los motivos expuestos precedentemente, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente Acción de Inconstitucionalidad en el sentido de declarar inaplicable el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa en relación al accionante, GUILLERMO ELIAS CESPEDES ENCISO. Es mi voto.

VICTOR M. NUÑEZ R.  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Arnaldo Lovera  
Secretario

A su turno, la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Que, en fecha 02 de mayo de 2002, el Señor Guillermo Elías Céspedes Enciso, en su carácter de “*jubilado*” de las Fuerzas Armadas de la Nación, viene a plantear Acción de Inconstitucionalidad, contra el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa; Ley N° 700/96, Ley N° 1.626/2.000 de la Función Pública, en sus Arts. 16 inc. f) y 143; Decreto N° 14.434/01, en sus Arts. 4 inc. b), 7 inc. a) y 12, a fin de que se declare su inaplicabilidad.-----

El accionante manifiesta: “...*que habiendo cumplido con los requisitos exigidos en el Estatuto Militar, se me concedió el haber de retiro asignándome una pensión como oficial retirado de las Fuerzas Armadas por más de treinta y cinco años de servicios, que lo justifico con el Decreto N° 19.365/97 que adjunto...*” (sic).-----

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 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 ya no se encontraba vigente, por lo que esta Corte ya no puede expedirse al respecto.-----

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: -----

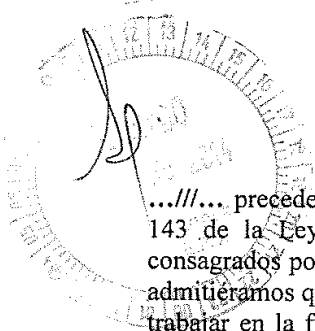
En relación con las condiciones requeridas para tener acceso a la función pública, el Art. 47 de la Constitución establece: “*El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1)..., 2)..., 3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, 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 ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"GUILLERMO ELIAS CESPEDAS ENCISO  
CONTRA ART. 251 DE LA LEY DE  
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; LEY N°  
700/96; LEY N° 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN  
PÚBLICA" EN SUS ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143;  
DECRETO N° 14434/01, EN SUS ARTS. 4 INC. B),  
7 INC. A) Y 12". AÑO: 2002 - N° 792.**



...///... 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, ya mencionados. 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 Nacional 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, en el caso de autos no existe acumulación de cargos en el caso específico del accionante, quien presta servicios como Auditor General del Poder Ejecutivo y por lo lado percibe una pensión jubilatoria por haber pertenecido a 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 de la Ley N° 1626/00 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

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

*Alc. Arnaldo Loverso*  
Secretario

*GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

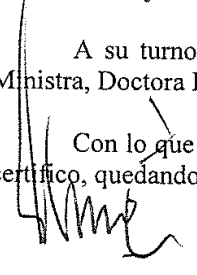
parte de su patrimonio o a su salario para seguir prestando sus servicios al Estado, circunstancia ésta que vulnera el derecho al trabajo.-----

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 la doble remuneración a los funcionarios públicos. Sostiene que ello afecta su derecho a la propiedad, porque le obliga 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 le afecta al accionante.-----

En estas condiciones, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida, declarando la inaplicabilidad de los Arts. 16 Inc. f), 17 y 143 de la Ley N° 1626/2000, así como el Art. 251 de la Ley N° 22/1909, de conformidad al Art. 555 del C.P.C. y desestimar en cuanto a la impugnación de la Ley 700/96 y los Arts. 4 inc. b), 7 inc. a) del Decreto N° 14.434/01, en relación con el accionante y, en consecuencia ordenar el levantamiento de la medida de suspensión de efectos, dispuesto por el A.I. N° 958 del 03 de julio de 2002. Es mi voto.-----

A su turno, el Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** manifestó adherirse al voto de la Ministra, Doctora **BAREIRO DE MÓDICA**, por los mismos fundamentos.-----

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:-----

Ante mí:   
GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA  
Ministra

  
GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

SENTENCIA NUMERO:   
Abog. Arnaldo Lovera  
Secretario

Asunción, 23 de Mayo de 2014.-

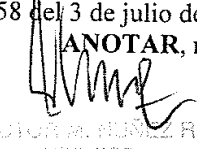
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000 –modificados por el Art. 1 de la Ley N° 3989/2010–, el Art. 17 de la Ley N° 1626/2000 y el Art. 251 de la Ley N° 22/1909, en relación al accionante, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C.-----


**ORDENAR** el levantamiento de la medida de suspensión dispuesto por el A.I. N° 958 del 3 de julio de 2002.-----

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

Ante mí:   
GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA  
Ministra

  
GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:   
Abog. Arnaldo Lovera  
Secretario

  
Abog. Arnaldo Lovera  
Secretario