



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ARTURO SOLALINDE MELGAREJO C/  
ARTS. 16 Y 143 DE LA LEY N° 1626/00; ART.  
251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA; ART. 1 DE LA LEY N°  
700/96 Y LEY N° 3692/09". AÑO 2009. N° 352.----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Trescientos sesenta y tres.*

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: "ARTURO SOLALINDE MELGAREJO C/ ARTS. 16 Y 143 DE LA LEY N° 1626/00; ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; ART. 1 DE LA LEY N° 700/96 Y LEY N° 3692/09"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor **ARTURO SOLALINDE MELGAREJO** 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. **ARTURO SOLALINDE MELGAREJO**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 de la Función Pública, el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, el Art. 1 de la Ley N° 700/96 y la Ley N° 3692/2009.-----

Conforme a la documentación acompañada, surge que por Decreto N°15928 del 31 de diciembre de 1996 al recurrente se le acordó retiro del cuadro permanente de las Fuerzas Armadas.-----

Manifiesta 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. —el cual garantiza el derecho a un trabajo lícito a todos los habitantes de la República— sino que también 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 entró a formar parte de su patrimonio (Art. 109 C.N.), motivo por el cual el mismo es un bien que no puede ser menoscabado, situación que resultaría de la aplicación de los artículos impugnados.-----

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 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

VÍCTOR M. NÚÑEZ R.  
Ministro

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

*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).-----

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

Ahora bien, 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 contemplado en el Art. 86 de la Constitución Nacional.-----

La ley 700/96 reglamenta 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. 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.-----

Finalmente, en cuanto a la impugnación de la Ley N° 3692/2009 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2009”, cabe señalar que la misma en nuestro país -por disposición constitucional- es de carácter anual. Por lo tanto, al momento en que se resuelve la presente acción ha dejado de tener vigencia. Tal situación impide que la Corte se expida respecto a la constitucionalidad o no de dicha ley.-----

Consecuentemente, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida declarando la inaplicabilidad del Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa de 1909, en relación al accionante, de conformidad al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: El Señor *Arturo Solalinde Melgarejo*, en su calidad de Jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación conforme al Decreto N° 15.928 de fecha 31 de diciembre de 1996 cuya copia autenticada acompaña, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, presenta Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16 y 143 de la Ley N° 1626/00; Art. 251 de la Ley de



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ARTURO SOLALINDE MELGAREJO C/
ARTS. 16 Y 143 DE LA LEY N° 1626/00; ART.
251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN
ADMINISTRATIVA; ART. 1 DE LA LEY N°
700/96 Y LEY N° 3692/09". AÑO 2009. N° 352.---

Organización Administrativa; Art. 1° de la Ley N° 700/96 y Ley N° 3692/09.-----
Manifiesta el accionante que las citadas normas no solo lesionan su interés jurídico
en su condición de Jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación sino que le discrimina, le
produce un daño extraordinario e irreparable a sus derechos patrimoniales, atenta contra sus
derechos humanos, etc.-----

El Art. 550 del Código Procesal Civil dispone: "Toda persona lesionada en su
legítimo derecho por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u
otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, principios o normas de la
Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia la acción de
inconstitucionalidad en el modo establecido por las disposiciones de este Capítulo".-----

Y el Art. 552 del mencionado cuerpo legal establece: "Al presentar su escrito de
demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto,
reglamento o acto normativo de autoridad, impugnado, o en su caso, la disposición
inconstitucional. Citará además, la norma, derecho, exención, garantía o principio que
sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición.-----

En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan
satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámites la acción".
(Negritas y Subrayados son míos).-----

Al respecto, corresponde señalar que quien pretende promover una acción de esta
naturaleza, debe acreditar la titularidad de un interés particular y directo, porque no
cualquier interés califica a la parte, sino que el mismo se configura cuando el ejercicio de
un derecho constitucional de quien deduce la acción, resulta afectado por la aplicación de la
ley, decreto, resolución, etc., cuya constitucionalidad se cuestiona.-----

Del análisis del escrito de promoción de la presente acción podemos inferir que el
accionante es jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación pero sin embargo el mismo no
acreditó fehacientemente que actualmente se encuentre trabajando nuevamente en alguna
institución pública, es decir, que las normas impugnadas por su parte le hayan sido
aplicadas. Es más, el mismo expresamente manifiesta en su escrito: "...Que esta acción de
inconstitucionalidad persigue como fin inmediato salvaguardar mis legítimos derechos
legales y constitucionales..." (sic).-----

Así pues, resulta evidente que el actor promueve la presente acción de manera
preventiva. En este sentido, ya en varias oportunidades se ha expedido esta Sala al señalar
que resulta harto relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una
norma, que el agravio sea contemporáneo al momento tanto de la impugnación como de su
resolución exigiendo del agravio su carácter de actual. -----

En el caso de autos, no se ha probado el cumplimiento de este requisito,
concluyendo que lo que persigue el actor es una declaración de inconstitucionalidad con
efectos a futuro, vale decir, para el eventual caso de que algún día sea contratada o
nombrado en alguna institución pública. Esta situación nos ubica no sólo ante la carencia
del carácter "actual" del agravio que se señalara, sino ante la inexistencia del agravio en
sí.-----

Recordemos que la constitucionalidad o no de una norma legal o acto
administrativo, está dada por la discrepancia existente entre lo que ésta dispone y lo que el
precepto constitucional manda. Asimismo, cuando se alega la inconstitucionalidad de un
acto administrativo por violación de la norma aplicable, ello supone que la misma es
contraria al contenido o el sentido de las normas expresas o derivadas consagradas en la
Constitución Nacional.-----

GLADYS BARBERO de MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

VICTOR M. NUÑEZ R.
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Consecuentemente, examinadas las constancias de autos y los términos de las normativas impugnadas, surge que los fundamentos esgrimidos no resultan aptos a los efectos pretendidos. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración no surge como controversial sino meramente abstracto, motivo por el cual opino que corresponde rechazar la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **NUÑEZ RODRIGUEZ** dijo: Disiento respetuosamente con los votos de los Ministros que me precedieron en el voto, en el sentido que corresponde hacer lugar a la presente acción respecto a los Arts. 16, 17 y 143 de la Ley N° 1626/2000 y Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, en razón que al tener la calidad de Jubilados, por lo expresado por la misma norma, están legitimados, para accionar contra los citados artículos.-----

1.- La acción debe prosperar parcialmente.-----

En el caso de autos se plantea la situación de un funcionario público pasivo que al estar investido de tal calidad se ve imposibilitado a suscribir contrato alguno de prestación de servicio con el Estado Paraguayo. La cuestión fáctica expuesta, guarda relación con el impedimento legal para contratar con el Estado y seguir percibiendo la remuneración que le corresponde en su carácter de jubilada.-----

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 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. Además de éstos, 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. -----

De lo expuesto precedentemente podemos sostener que, el referido artículo 16 inc. f) de la Ley N° 1626, es conculcatorio del Art. 101 de la Constitución, en razón de que impide a los jubilados de la Administración pública volver a la misma, a pesar de seguir reuniendo los requisitos establecidos por la Constitución (idoneidad) y las leyes para acceder a la función pública en igualdad de oportunidades con los demás habitantes de la República.-----

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. -----

El derecho a la igualdad entre los iguales no resulta resguardado mediante la ley N° 1626/00. Al contrario, discrimina de modo injusto donde no debe hacerlo. En efecto, todos los servidores públicos son iguales ante la ley, y todos ellos, en un régimen de absoluta igualdad con los trabajadores del sector privado, según se desprende de los términos constitucionales vigentes.-----

Además, podemos decir que la disposición contenida en el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa deviene también inconstitucional por atentar contra los principios consagrados por la Ley Fundamental del Estado Paraguayo, ya mencionado.



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

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



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ARTURO SOLALINDE MELGAREJO C/  
ARTS. 16 Y 143 DE LA LEY N° 1626/00; ART.  
251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA; ART. 1 DE LA LEY N°  
700/96 Y LEY N° 3692/09". AÑO 2009. N° 352.----**

Además de éstos, 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, lo cual es ilógico, puesto que el haber jubilatorio no es un aporte gracioso por parte del Estado, sino el resultado de los aportes efectivamente realizados por un tiempo determinado, mientras fungía como funcionario activo, y el sueldo, el pago por los servicios presentes realizados por el funcionario, una retribución al trabajo efectivamente realizado en tiempo actual.-----

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.-----

De lo expuesto precedentemente podemos sostener que, el artículo 251 atacado en la presente acción 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, salvo la excepción expresa de la mencionada norma constitucional.-----

En cuanto al Art. 14 también impugnado, el mismo fue modificado por la Ley N° 3031/2006, eliminando el agravio expresado por el accionante, con lo cual, la acción debe ser desestimada respecto al mismo.-----

Amplio mi voto en el sentido de que el Artículo 16 decía: "*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*". 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 pública...*". Actualmente, dichas normativas han sido modificadas por el 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*

GLADYS E. BANCERO de MODICA  
Ministra

VICTOR M. NUÑEZ FU  
MINISTRO

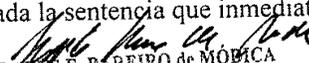
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

*especialización del contratado. La docencia y la investigación científica quedan excluidas de esta limitación".-----*

Si bien la norma contenida en el Art. 16 inc. f) de la Ley N° 1626, concordado 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, aún 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 sólo 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 a falta de recursos humanos con el grado de especialización necesarios. Entonces, aún cuando la prohibición legal ya no es concebida en términos absolutos como anteriormente, la posibilidad de reinscripción laboral en el sector público de los jubilados es sumamente restringida, pues sólo 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. -----

Sin embargo las modificaciones establecidas en dicho cuerpo legal no han variado en lo sustancial con relación a los agravios expuestos por el accionante, por lo que mediante la presente ampliación me ratifico en que la acción incoada por el señor Arturo Solalinde Melgarejo debe prosperar parcialmente en cuanto a los Arts. 16 y 143 de la Ley 1626/2000 que fueron modificados por la Ley N° 3989/2010, y el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa. 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:-----

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

Ante mí:  
VICTOR M. NÚÑEZ  
Ministro

  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 263. -

Asunción, 23 de mayo de 2014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

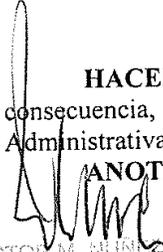
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

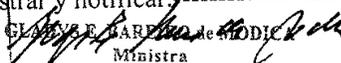
**Sala Constitucional**

**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, en relación al accionante.-----

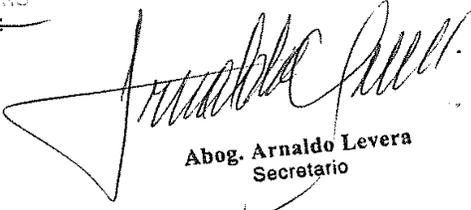
ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
VICTOR M. NÚÑEZ  
Ministro

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario