



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "RONALD ZAYAS ROMERO C/ ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00; ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; LEY N° 700/96". AÑO 2013. N° 1415.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO Seiscientos veinte y cuatro.



En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte y cuatro días del mes de julio del año dos mil trece, 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: "RONALD ZAYAS ROMERO C/ ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00; ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; LEY N° 700/96", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor RONALD OLSON ZAYAS ROMERO 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. RONALD OLSON ZAYAS ROMERO, por derecho propio y bajo patrocinio del Abogado ATILIO GOMEZ GRASSI, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra Arts. 4° inc. b) y 7° inc. a) del Decreto N° 14.434/0113 "Que aprueba los programas de Presupuesto General de la Nación para el ejercicio Fiscal 2001", Arts. 16 inc. f) , Y 143 DE LA Ley N° 1626/2000 "De la Función Publica; Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa del Estado del 22/06/1909;; Art. 1 de la Ley N° 700/96 que reglamenta el Art. 105 de la Constitución y el Decreto N° 10.480/13 "Que reglamenta la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2013".-----

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 la jubilación conforme lo acredita con el Decreto del Poder Ejecutivo N° 6724 del 14 de Diciembre de 1999. Indica que en atención a su idoneidad y solvencia moral fue designado para desempeñar nuevas funciones como Director de la Dirección de Marina Mercante del Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones, según Decreto N° 56 de fecha 20 de Agosto de 2013 que acompaña a su presentación. Arguye que las disposiciones legales impugnadas afectan derechos patrimoniales y quebrantando garantías constitucionales establecidas en los Arts. 46, 47, 88, 103, 105 y 109 de la Constitución Nacional.-----

En cuanto a la impugnación de los artículos 16 inc. f) 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 al 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 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

VICTOR M. NÚÑEZ R.  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

*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.-----

El Artículo 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 o 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 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.-----

En cuanto al Decreto N° 14.434/01 Artículos 4 inc. b) y 7 inc. a), 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. Respecto al punto, considero conveniente traer a colación lo dispuesto en la Ley N° 535/99, la cual en su art. 19, párrafo primero expresa: *"Vigencia del Presupuesto General de la Nación. El ejercicio financiero o ejercicio fiscal se iniciara el 1 de enero y finalizara el 31 de diciembre de cada año"*. Por lo que el agravio sustentado por el accionante carece el requisito de actualidad exigido para este tipo de acciones.-----

En cuanto a la impugnación del Decreto N° 10.480/13 *"Que reglamenta la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2013"* es oportuno señalar que el accionante no expuso agravio alguno en relación al mismo. En consecuencia este requisito habilitante que valida las normas atacadas, no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción. Por lo tanto no corresponde que esta Sala se expida en relación al mismo.-----

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 mas 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. Es mi voto.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RONALD ZAYAS ROMERO C/ ARTS. 16 INC.  
F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00; ART. 251 DE  
LA LEY DE ORGANIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA; LEY N° 700/96". AÑO  
2013. N° 1415.-----



A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: El Señor Ronald Zayas Romero, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación, se presenta ante esta Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 4 Inc. b) y 7 Inc. a) del Decreto N° 14434/01; Art. 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00; Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa; Ley N° 700/96 y Decreto N° 10.480/13.-----

Refiere el accionante que luego de haber sido Jubilado como Oficial Superior de las Fuerzas Armadas de la Nación fue nombrado Director de la Marina Mercante del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones conforme al Decreto N° 56 de fecha 20 de agosto de 2013 cuya copia autenticada acompaña, pero en vista a las disposiciones impugnadas le han hecho saber que debe optar por la remuneración mensual en su carácter de funcionario del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones o el haber de retiro que percibe como Jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación.-----

Arguye que las citadas normas legales y disposiciones reglamentarias 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 a las Fuerzas Armadas de la Nación, 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.-----

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 distribución que dejen de percibir"*.-----

Es importante resaltar que los Arts. 16 Inc. f) y 143 de la Ley 1.626/00, fueron modificados por la Ley N° 3.989/2.010, sin embargo las modificaciones establecidas en dicho cuerpo legal no ha variado en lo sustancial con relación a los agravios expuestos por el accionante, por lo que corresponde su estudio.-----

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:-----

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

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

GLADYS E. BAREIRO DE MODICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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 (modificados por la Ley N° 3989/10) 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.-----

El Art. 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 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.-----

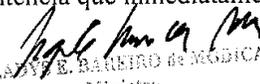
Finalmente, el Decreto N° 14.434/01 ya no se encuentra vigente a la fecha por tener vinculación con el Presupuesto General de Gastos de la Nación del Ejercicio Fiscal 2001 de vigencia anual, por lo que esta Corte ya no puede expedirse al respecto. Y sobre el Decreto N° 10480/13 el accionante no expresó ningún agravio en concreto, por lo que tampoco corresponde pronunciarme sobre el mismo.-----

Por las consideraciones que anteceden opino, que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar inaplicables los Arts. 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000 (modificados por la Ley N° 3989/10) y el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, en relación con el accionante, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **NUÑEZ RODRIGUEZ**, manifiesta que se adhiere al voto de la Doctora **BAREIRO DE MODICA**, 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: **NUÑEZ R.**  
VICARIO  
MINISTRO

  
**GLADYS E. BAREIRO DE MODICA**  
Ministra

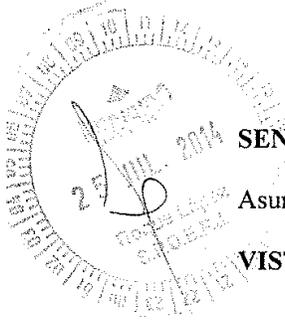
  
Abog. **Arnaldo Levera**  
Secretario

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RONALD ZAYAS ROMERO C/ ARTS. 16 INC.  
F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00; ART. 251 DE  
LA LEY DE ORGANIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA; LEY N° 700/96". AÑO  
2013. N° 1415.-----



SENTENCIA NUMERO: 625. —

Asunción, 24 de julio 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 (modificados por la Ley N° 3989/10) y el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, en relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí: M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

Abog. Arnaldo Lebera  
Secretario

