



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARCELINO RAMON QUIÑONEZ HERRERA C/ LOS ARTS. 251° DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL 22/06/1909, C/ EL ART. 1° DE LA LEY N° 3989/10 QUE MODIFICA LOS ARTS. 15°, 16° INC. F) Y 143° DE LA LEY 1626/00". AÑO: 2014 - N° 1011.--

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *SESENTA Y OCHO*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *cuatro* días del mes de *febrero* del año dos mil *quince*, 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 **ANTONIO FRETES** y **JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER**, quien integra la Sala en reemplazo del Doctor **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo del expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARCELINO RAMON QUIÑONEZ HERRERA C/ LOS ARTS. 251° DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL 22/06/1909, C/ EL ART. 1° DE LA LEY N° 3989/10 QUE MODIFICA LOS ARTS. 15°, 16° INC. F) Y 143° DE LA LEY 1626/00"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Marcelino Ramón Quiñonez Herrera, 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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor *Marcelino Ramón Quiñonez Herrera*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilado del Magisterio Nacional conforme a la Resolución N° 1545 de fecha 4 de octubre de 1995 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante esta Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Art. 1° de la Ley N° 3989/10 "Que modifica los Arts. 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00".-----

Manifiesta el accionante que ha recibido una propuesta laboral fundamentada en su idoneidad y experiencia adquirida a través del ejercicio de sus funciones, pero no pudo acceder debido a su condición de jubilado. 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 Magisterio Nacional, 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.-----

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

*[Signature]*  
Dra. Gladys Bareiro de Módica  
Ministra

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*empleo que acepten, ingresando a los fondos de jubilaciones y pensiones, el importe de la distribución que dejen de percibir”.*-----

Por otro lado, es importante resaltar que los Artículos 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 fueron modificados por la Ley N° 3989/2010, 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 pasivo (jubilado), estableciendo en forma precisa una excepción al referirse al salario que provenga de la docencia. Es decir, la excepción está dada a favor del funcionario público activo que puede percibir su salario como tal y a la vez el proveniente del ejercicio de la docencia a tiempo parcial.-----

Con referencia a lo expresado sobre la doble remuneración, cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia ya se expidió con respecto a este tema, a través del Acuerdo y Sentencia N° 566 de fecha 07 de setiembre de 2001 y las que se emitieron posteriormente con referencia a la misma cuestión.-----

De lo expuesto precedentemente podemos sostener que los referidos Artículos 16 Inc. f) y 143 son conculcatorios del Art. 109 de la Constitución, en razón de que la jubilación constituye un patrimonio del jubilado con carácter vitalicio y ninguna autoridad puede privarle de este beneficio, salvo la excepción expresa de la mencionada norma constitucional.-----

Finalmente, 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.-----

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar inaplicables el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y la Ley N° 3989/10 (que modifica los Arts. 16 Inc. “f) y 143 de la Ley N° 1626/00) en relación con el accionante, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. **MARCELINO RAMON QUIÑONEZ HERRERA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra EL Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa de fecha 22 de Junio de 1909 y el Art 1° de la Ley N° 3989/2010 Que modifica el inciso f) del Art. 16° y el Art. 143° de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MARCELINO RAMON QUIÑONEZ HERRERA  
C/ LOS ARTS. 251° DE LA LEY DE  
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL  
22/06/1909, C/ EL ART. 1° DE LA LEY N° 3989/10  
QUE MODIFICA LOS ARTS. 15°, 16° INC. F) Y  
143° DE LA LEY 1626/00". AÑO: 2014 - N° 1011.-

*JP*

...///...De la documentación acompañada, surge que efectivamente por Resolución N° 1545 de fecha 04 de Octubre de 1995, dictado por el Ministerio de Hacienda, se concede Jubilación Ordinaria al docente del Magisterio Nacional, Sr. **MARCELINO RAMON QUIÑONEZ HERRERA**.

Manifiesta que la ley impugnada viola normas y principios constitucionales, lesionando en consecuencia derechos otorgados y reconocidos por la Carta Magna, en los Artículos 46, 47 inc. 3 y 101 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.

Analizadas las normas atacadas, el Art. 1 de la Ley 3989/2010 reza: "...Artículo 1°.- *Modificanse los Artículos 16 inciso f) y 143 de la Ley N° 1.626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", 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 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."*

Primeramente debemos afirmar que el Art. 1° de la Ley N° 3989/2010 modifica los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley 1626/2000, pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad de los Artículos 16° inc. f) y 143° de la Ley N° 1626/00, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3989/10, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada.

La cuestión fáctica expuesta, guarda relación con 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.

En relación con las condiciones requeridas para tener acceso a la función pública, el Art. 47 de la Constitución establece: "*El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1)...., 2)...., 3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y...*". Por su parte, la Ley de la Función Pública establece en su Art. 15 el procedimiento a seguirse en el proceso de demostración de la idoneidad profesional del interesado en tener acceso a la función pública. Consecuentemente, siendo la idoneidad el único requisito exigido al interesado a prestar sus servicios al Estado, no es admisible ninguna otra exigencia, sin quebrantar el referido principio de igualdad.

Además, se conculcaría el derecho al trabajo, que es erigido a la categoría de un verdadero derecho humano, que el Estado tiene la obligación de respetar, conforme a diversos documentos internacionales, de los cuales la República del Paraguay es signatario, y en consecuencia, se halla obligado a cumplir. De las consideraciones expuestas precedentemente, resulta que las disposiciones contenidas en la Ley N° 3989/2010 devienen inconstitucionales por atentar contra los principios consagrados por la Ley Fundamental del Estado Paraguayo. Asimismo, si admitiéramos que la condición de jubilado restaría al

*[Signature]*  
Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

*[Signature]*  
Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*[Signature]*  
RAUL TORRES  
Ministro

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 (Ley 3989/2010) 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. 251° de la Ley de Organización Administrativa del año 1909 el cual establece: *"Los Jubilados que vuelvan a ocupar un empleo o cargo público rentado, fuese nacional o municipal sin excepción deberán optar entre la jubilación y la remuneración del cargo o empleo que acepten, ingresando a los fondos de jubilaciones y pensiones, el importe de la distribución que dejen de percibir"*.-----

Respecto a la impugnación del Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa del Estado, considero puntualmente la inexistencia de agravio actual, que significa que el gravamen no existe al momento en que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, ya que el accionante no ha sido incorporado nuevamente a la función pública para optar entre su jubilación o la remuneración de un empleo. En este sentido, ya en varias oportunidades se ha expedido esta Sala al señalar que resulta hartamente 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.-----

Por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar inaplicable el Art. 1° de la Ley 3989/2010 que modifica los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley 1626/2000 "De la Función Pública", en relación con el accionante, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **TORRES KIRMSER** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, 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:

Dra. **Glórys Bareiro de Mónica**  
Ministra

Dr. **Antonio Fretes**  
Ministro

**RAUL TORRES KIRMSER**  
Ministro

Ante mí:

SENTEN...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MARCELINO RAMON QUIÑONEZ HERRERA  
C/ LOS ARTS. 251° DE LA LEY DE  
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL  
22/06/1909, C/ EL ART. 1° DE LA LEY N° 3989/10  
QUE MODIFICA LOS ARTS. 15°, 16° INC. F) Y  
143° DE LA LEY 1626/00". AÑO: 2014 - N° 1011.--



...///...CIA NÚMERO: CS

Asunción, 18 de FEBRERO de 2.015.-

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 Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y el Art. 1° de la Ley N° 3989/10 (que modifica los Arts. 16 Inc. "f" y 143 de la Ley N° 1626/00), en relación al accionante, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Dra. *[Signature]* Barrios de Medina  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Sec. de Sala

