

debiendo en este sentido tenerse en cuenta siempre la posibilidad que el mismo establece de volver a llamar al servicio público a quienes se encuentran inactivos, aunque siempre como atribución institucional y debidamente justificada, ya que de aplicarse a la ligera, no haría más que acrecentarse innecesaria e injustificadamente. A similares conclusiones se arriba al verificar la garantía de la igualdad en el *thema decidendum*, siendo que el Estado ofrece la posibilidad de retiro bajo una condición que es aceptada por el funcionario libremente, descartándose una violación de la garantía de la igualdad en el acceso a las funciones siendo que el propio beneficiario renuncia libremente a ejercer una función pública por un lapso de tiempo a cambio de una considerable contraprestación.-----


Tampoco surge contradicción alguna entre la restricción y el derecho al trabajo protegido por la Ley Fundamental en su artículo 86°, siendo que lo que impide en primer punto es el reingreso a la función pública únicamente, pudiendo el funcionario retirado destinar su experiencia y conocimientos al sector privado y con ello ejercer la actividad económica de su preferencia libremente; y por otro lado, es de notar que la restricción es por tiempo limitado, y no permanente, resultando las alegaciones de la accionante insuficientes para demostrar una conculcación constitucional como la pretendida. Por lo que en conclusión no resultan sus alegatos suficientes para declarar la inconstitucionalidad del Art. 142° de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública" y el Art. 47° de la Ley N° 5142/2014 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014" reglamentado por los Artículos 92°, 93° y 94° del Anexo A- Normas Técnicas y Reglamentarias del Decreto N° 1100/2014.-----


Por todo lo precedentemente expuesto, corresponde no hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.-----

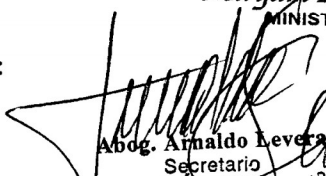
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.BE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


GLADYS E. BARRETO de MODICA
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Arnaldo Levera
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 804

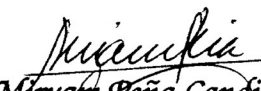
Asunción, 22 de junio de 2016.-

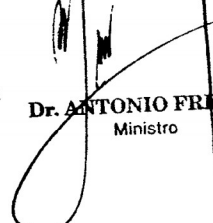
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida.
ANOTAR, registrar y notificar.-----

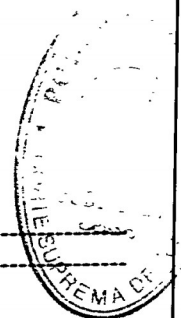

GLADYS E. BARRETO de MODICA
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Arnaldo Levera
Secretario





CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PATRICIA CAROLINA VITALE LIÑAN C/
ART. 142 DE LA LEY N° 1626/00; ART. 47 DE LA
LEY N° 5142/14 Y ARTS. 92, 93 Y 94 DEL
ANEXO A DEL DECRETO N° 1100/14". AÑO:
2014 - N° 923.-----

...//... reales de la accionante ya que pretendiendo acceder a los montos estipulados en la indemnización, se comprometió al requisito para su otorgamiento, el cual ahora pretende objetar, aunque sin manifestar siquiera la intención de la devolución de los montos percibidos a fin de continuar en la función pública, aunque esta cuestión no se encuentre prevista en la normativa. En síntesis, es la propia accionante quien al haber consignado la solicitud de retiro, se ha comprometido con el Estado a no acceder nuevamente a un cargo público, no pudiendo en consecuencia en momento posterior objetar alegando la inconstitucionalidad de lo que ha consentido libremente, máxime si considerando injusto el requisito en cuestión habría podido desistir en su intención de acogerse al programa y sus beneficios, cosa que evidentemente no hizo. Persistiendo en la diferenciación de las situaciones por el aspecto económico, tenemos que en el caso de los jubilados, estos "recobran" su patrimonio mediante la asignación mensual de sus haberes al pasar a la inactividad. En el caso de los funcionarios que se han retirado de las instituciones la situación varía, ya que los montos asignados si bien son calculados en base a sus ingresos y todos sus accesorios no provienen de aportes realizados por los trabajadores sino del erario público. En atención a ello, se constata entonces la naturaleza disímil entre ambas erogaciones, no pudiendo consecuentemente aplicarse el razonamiento precedente respecto a los haberes jubilatorios.-----

En cuanto al apartamiento de la función pública emergente como requisito a fin de obtener las prestaciones del programa, el mismo detenta una finalidad obvia cual es la rotación de funcionarios en los distintos cargos y sus niveles, facilitando notablemente el desarrollo de las respectivas carreras dentro de la función pública. Resulta evidente que las limitaciones que se impongan en este sentido no tienen una finalidad discriminatoria para los funcionarios que se amparen en el régimen, ya que la propia regulación establece la posibilidad de su recontractación en casos de necesidad a fin de aprovechar la experiencia de los funcionarios que han pasado a la inactividad. En las normas trasuntadas *ab initio* puede constatarse reiteradamente la circunstancia de proceder a la recontractación "*fundados en la declaración de emergencia o en la falta de recursos humanos con el grado de especialización del contratado*". De ello surge que si bien la funcionaria retirada pueda alegar su habilidad para seguir prestando servicios en una institución pública, es atribución de ésta determinar si los necesita y no de él. Aplicar lo contrario implicaría desvirtuar la naturaleza del programa, autorizando la erogación al beneficiario para que siga ocupando un puesto en la función pública restringiendo no solo las oportunidades de ingresos o ascensos a otros funcionarios, sino también disminuyendo injustificadamente entonces las potencialidades financieras del erario en cuanto a gastos fijos, perdiendo el programa su sentido de vigencia.-----

En lo tocante al caso, la Constitución de la República en su artículo 88° expresa: "*No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales*", en esta disposición, alegada como conculcada por el accionante, no se vislumbran conexiones algunas con la situación de los funcionarios acogidos al programa de retiro voluntario, ya que en base a lo precedentemente expuesto, son ellos mismos quienes voluntariamente se adhieren a aquel a fin de acceder a los beneficios económicos que el Estado otorga, conscientes de la limitación sobreviniente y discutida en este fallo, por lo que mal podría un Estado que pretenda garantizar la distribución de oportunidades laborales a otros funcionarios, quienes podrán acceder a los cargos dejados por quienes se retiran, incurrir en discriminación,

Abog. Aynaldo Levera
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

En cuanto a la impugnación del Artículo 142° de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”, cabe resaltar que el artículo transcrito precedentemente de manera alguna afecta a la accionante, ya que la misma no expone ni desarrolla específicamente los agravios generados por esta normativa impugnada, la recurrente solo se limita a enunciar los artículos citados “ut supra” en su escrito de presentación. Esta circunstancia de falta de desarrollo, impide su consideración por esta Corte, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

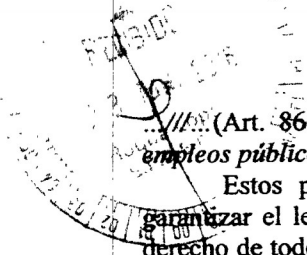
Respecto al Art. 47° de la Ley N° 5142/2014 “*Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014*” reglamentado por los Arts. 92°, 93°, y 94° del Anexo A- Normas Técnicas y Reglamentarias del Decreto N° 1100/ 2014. La citada Ley y su Decreto Reglamentario ya no se encuentran vigentes al haber sido plena e innegablemente ejecutado en su totalidad, por lo que el agravio sustentado por la accionante carece del requisito de actualidad exigido para este tipo de acciones, de igual manera considero conveniente traer a colación el alcance de las consecuencias jurídicas del “Retiro Voluntario”. Por su mecánica, la figura del “retiro voluntario” puede enmarcarse en un conjunto de situaciones que posibilitan o tienen como objeto la desvinculación del funcionario público, en este caso. Circunstancias que básicamente se resumen en: **a)** un apartamiento de la actividad pública por el funcionario, motu proprio; **b)** una contra prestación a consecuencia de ello, aunque enmarcada en las reglas de la desvinculación por voluntad ajena a éste y **c)** un posterior apartamiento del beneficiado de actividades en instituciones públicas remuneradas, salvo las excepciones que mencionan las normas. Con relación al primer aspecto, el mismo surge de las disposiciones normativas que regulan la figura, en donde se establecen los requerimientos y postulación del Programa de Retiro, en donde se enuncia un formulario de renuncia por parte del funcionario interesado en el programa, lo cual se realiza en absoluta libertad. En cuanto al contenido de esta manifestación de voluntad, accediendo al modelo único de formulario “B-10-01” obrante en todas las instituciones públicas, vemos que el mismo expresa literalmente “**manifiesto que habiendo sido informado del Programa de Retiro Voluntario implementado por el Gobierno Nacional solicito se me inscriba al mismo fin de desvincularme de la Función Pública y se me pague los beneficios establecidos en las respectivas disposiciones legales. Asimismo tengo conocimiento que optando por el Programa de Retiro Voluntario no se podrá ocupar cargos públicos por lo menos durante diez (10) años en los Organismos y Entidades del Estado**”. Resulta innegable en el presente caso que el otorgamiento de los recursos por concepto de retiro voluntario se da a consecuencia de la extensión de esta manifestación de voluntad por parte del funcionario hacia la institución, ergo, surge con claridad que el funcionario se encontraba en conocimiento de las consecuencias de esa expresión de voluntad tal y como se lee del formulario en cuestión, refrendando en señal de conformidad a fin de acceder a los montos en el concepto referido. Al darse ello, resultara aplicable el principio venire contra factum proprium non valet, trasuntado en la Doctrina de los Actos propios o cómo el litigante se derrota a sí mismo. Sobre ésta, resulta adecuada la mención de la conceptualización que realizara el Tribunal Supremo Español, S.T.C. de 21 de abril de 1988, n° 73/1988, la cual con suma didáctica explica: “*la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire contra factum proprium surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos*”.-----

Como puede notarse, en este primer momento, la funcionaria accede al beneficio no sólo a consecuencia de su renuncia a la relación laboral con el Estado, sino en base al compromiso asumido, consciente y libremente, de no acceder a la función pública por el plazo mencionado. Asalta así la interrogante entonces respecto a las intenciones...!!!...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PATRICIA CAROLINA VITALE LIÑAN C/
ART. 142 DE LA LEY N° 1626/00; ART. 47 DE LA
LEY N° 5142/14 Y ARTS. 92, 93 Y 94 DEL
ANEXO A DEL DECRETO N° 1100/14". AÑO:
2014 - N° 923.



... (Art. 86 CN) y "Todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y empleos públicos" (Art. 101 CN).

Estos presupuestos constitucionales nos dicen claramente que el Estado debe garantizar el legítimo derecho de todos los habitantes y más específicamente el legítimo derecho de todos los paraguayos, de llegar a ocupar una función o empleo público, sin más requisito que la idoneidad. Con el Retiro Voluntario el funcionario concluye su relación de dependencia con el Estado, y el Estado da por cumplida su obligación de dador de trabajo. Con esta modalidad en modo alguno se priva o afecta el derecho de continuar trabajando. Puede hacerlo de todas las maneras posibles permitidas y lícitas, menos reingresar a la función pública, ya sea como funcionario permanente o contratado, durante un lapso de 10 (diez) años, situación que no la considero inconstitucional, pues no se prohíbe el ingreso a la función pública en forma indefinida sino por un plazo bien específico, de manera a no desvirtuar el objetivo primordial del Programa de Retiro Voluntario. Además, cabe señalar que disposiciones de igual naturaleza se encuentran en legislaciones extranjeras, como por ejemplo en la República Argentina, Chile, El Salvador, México, etc.

Si bien en fallos anteriores, específicamente en el caso de los jubilados que desean volver a ingresar a la función pública, he sostenido que la "idoneidad" es el único requisito para el acceso a la función pública, considero que el caso de los funcionarios que se acogieron al Programa de Retiro Voluntario es bien distinta, ya que los jubilados reciben una suma mensual producto de los descuentos que sufrieron en sus salarios durante los años que prestaron servicios a la institución, mientras que las indemnizaciones que perciben los funcionarios acogidos al Programa de Retiro Voluntario no son producto de sus aportes, sino por el contrario, son erogaciones del Estado en aras de disminuir la carga estatal. Además, recordemos que la jubilación se da prácticamente de manera obligatoria, por el cumplimiento de la edad o antigüedad dispuesta en la ley, en cambio, el Retiro Voluntario es una opción para los funcionarios públicos, no una obligación.

Que, esta Corte ya se ha pronunciado en varios fallos sobre la misma cuestión planteada en esta acción por el rechazo de la misma en los Ac. y Sent. N° 1667 del 07 de noviembre de 2012 y N° 1741 del 09 de noviembre de 2012.

En consecuencia, y debido a que no existe conculcación alguna de preceptos de rango constitucional, opino que corresponde rechazar la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.

A su turno el Doctor FRETES dijo: La Sra. PATRICIA CAROLINA VITALE LIÑAN, promueve la presente Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 142° de la Ley 1626/2000 "De la Función Pública" y el Art. 47° de la Ley N° 5142/2014 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014" reglamentado por los Artículos 92°, 93° y 94° del Anexo A- Normas Técnicas y Reglamentarias del Decreto N° 1100/2014.

Manifiesta la accionante que luego de prestar servicios en el Ministerio de Hacienda bajo el cargo de Directora General, se acogió a los beneficios del "Programa de Retiro Voluntario" mediante renuncia expresa a la función pública, lo cual acredita con copia autenticada de la Resolución M.H. N° 18 del 16 de Enero de 2009 que acompaña a su presentación. Arguye que las disposiciones legales atacadas afectan derechos patrimoniales, quebrantando garantías constitucionales establecidas en los Arts. 46°, 47° inc. 3), 86° y 101° de la Constitución Nacional.

GLADYS BARRERO MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

en indemnizaciones compensatorias y nada establece con respecto a la prohibición de volver a ocupar otro cargo público. Misma situación se da con el Art. 47 de la Ley N° 5142/12 y con los Arts. 92 y 93 del Decreto N° 1100/14.-----

Por su parte, el Art. 94 Inc. j) del Anexo "A" del Decreto N° 1100/14 establece: **"Los funcionarios beneficiados por el Programa de Retiro Voluntario no podrán ocupar cargos públicos durante diez (10) años en los OEE.** *La docencia, la investigación científica y el personal de blanco, están excluidos de esta limitación. Asimismo, quedan exceptuados de esta disposición, los afectados por el Artículo 143 de la Ley N° 1626/00, modificada por la Ley N° 3989/10, con referencia al Jubilado de la Administración Pública con jubilación completa o parcial, quienes podrán ser contratados por tiempo determinado para casos excepcionales fundados en la declaración de emergencia o en la falta de recursos humanos con el grado de especialización del contratado".-----*

Así las cosas, con el objeto de lograr la racionalización, como medida tendiente al ajuste y austeridad en el gasto público, desde hace varios años se incorporó el "Programa de Retiro Voluntario" para los funcionarios públicos, otorgando a aquellos que se acogiesen a dicho programa los siguientes beneficios: a) salarios devengados por días trabajados; b) una indemnización de 30 salarios diarios por cada año de servicio; c) preaviso; d) vacaciones causadas; e) aguinaldo proporcional, etc. A más de esto, los funcionarios beneficiarios del Programa de Retiro Voluntario podían acceder al régimen de la jubilación, o en su defecto, a la devolución de sus aportes jubilatorios.-----

Muchos funcionarios públicos, al igual que la Señora *Patricia Carolina Vitale Liñan*, aceptaron el plan de retiro propuesto por el Poder Ejecutivo en el año 2009 (Resolución M.H. N° 18/09- Fs. 4). El plan ofrecido era voluntario, no obligatorio y ante ello, quien quería podía acogerse a él y quien no quería no estaba obligado a hacerlo. La decisión era individual y debía ser fruto de un examen de las ventajas y desventajas implícitas en la aceptación de la oferta formulada.-----

Los funcionarios que aceptaron el plan de retiro voluntario terminaron su relación laboral con el Estado por mutuo acuerdo. Este acto de terminación de una relación laboral sólo se explica sobre la base de un conocimiento ponderado de la naturaleza de ese acto jurídico y de sus costos y beneficios.-----

Como puede advertirse, al momento de la conciliación hubo beneficios recíprocos para el Estado y para los funcionarios que aceptaron el plan de retiro voluntario. Por una parte, el Ministerio de Hacienda, donde la accionante prestaba servicios, racionalizó los costos en el pago de salarios, y por su parte, la Señora *Patricia Carolina Vitale Liñan*, si bien perdió su vinculación laboral con ese Ministerio, accedió a una serie de beneficios que no se le hubiere reconocido en circunstancias diferentes.-----

De ese modo, las condiciones en que se suscribieron las Solicitudes de Inscripción al Programa de Retiro Voluntario (Formulario B-10-01) que formaba parte del Anexo B del Decreto N° 11.766/08 (vigente en aquel momento), tuvieron la virtualidad de generar derechos y obligaciones correlativas. Se trató de manifestaciones de voluntad desplegadas por sujetos capaces y sin vicios de consentimiento. Sobre el punto, es preciso traer a colación que *"La doctrina de los actos propios es un principio general del derecho, fundado en la buena fe, que impone un deber jurídico de respeto y sometimiento a una situación jurídica creada anteriormente por la conducta del mismo sujeto, evitando así la agresión a un interés ajeno y el daño consiguiente"*.-----

La regla *"venire contra factum proprium nulla conceditur"* se basa en la inadmisibilidad de que un litigante o contratante fundamente su postura invocando hechos que contraríen sus propias afirmaciones o asuma una actitud que lo coloque en oposición con su conducta anterior. (Fernando Fueyo Laneri, *Instituciones de derecho civil moderno*, Pág. 310, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1990).-----

Por otro lado, el Estado es el garante de la igualdad de todos los habitantes de la República *"...para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisito que la idoneidad"* (Art. 47, Núm. 3 C.N.). *"Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas" ...//...*



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PATRICIA CAROLINA VITALE LIÑAN C/
ART. 142 DE LA LEY N° 1626/00; ART. 47 DE LA
LEY N° 5142/14 Y ARTS. 92, 93 Y 94 DEL
ANEXO A DEL DECRETO N° 1100/14". AÑO:
2014 - N° 923.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos cuatro

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintidos días del mes de junio del año dos mil dieciséis, después en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PATRICIA CAROLINA VITALE LIÑAN C/ ART. 142 DE LA LEY N° 1626/00; ART. 47 DE LA LEY N° 5142/14 Y ARTS. 92, 93 Y 94 DEL ANEXO A DEL DECRETO N° 1100/14"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Patricia Carolina Vitale Liñan, 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: La Señora *Patricia Carolina Vitale Liñan*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 142 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"; Art. 47 de la Ley N° 5142/14 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014" y Arts. 92, 93 y 94 del Anexo A del Decreto N° 1100/14 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5142/14" por la supuesta violación de los Arts. 46, 47, 86 y 101 de la Constitución Nacional.

Refiere básicamente la accionante que no puede admitirse que la condición de haberse acogido al Programa de Retiro Voluntario impidiese a un ciudadano la posibilidad de trabajar en la función pública como contratado, ya que la norma lo que prohíbe es el reingreso como personal permanente hasta 10 años después de haberse beneficiado con el retiro. Alega que la errónea interpretación de la Secretaría de la Función Pública le impide trabajar como Asesora Jurídica a pesar de haber sido seleccionada por el BID y BIRF en el marco del "Programa de Agua Potable y Saneamiento para Comunidades Rurales e Indígenas" realizado por el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) para una prestación de servicios profesionales temporales, emitiendo facturas legales y sin ocupar un cargo permanente en el Estado Paraguayo.

Así las cosas, el Art. 142 de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública" dispone: "El Poder Ejecutivo podrá reorganizar la administración pública, previendo para los afectados un sistema de retiro voluntario basado en jubilaciones anticipadas equivalentes a los porcentajes que corresponderían de la jubilación ordinaria según el tiempo de aporte a la caja respectiva, conforme a la escala que se indica más adelante y el funcionario tenga más de cincuenta años de edad o, alternativamente, indemnizaciones compensatorias proporcionales a su antigüedad y sujetas a los montos que al respecto establezca el Código del Trabajo para el despido injustificado". Sobre esta norma en particular no se observa que la misma resulte contraria a la Constitución Nacional, ya que solamente se faculta al Poder Ejecutivo a implementar el Programa de Retiro Voluntario para los funcionarios públicos con la alternativa de consistir en jubilaciones anticipadas o

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Arnaldo Levera
Secretario