



**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "CUESTION DE INCOMPETENCIA POR LA VIA INHIBITORIA EN MIGUEL BARCILICIO ZUCHINI RAMIREZ C/ DIRECCION MATERIAL NAVAL Y ASTILLEROS S/ INDEMNIZACION DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL". AÑO: 2016 - N° 1696."-----**

RECEBIDO  
12-09-2018  
Raquel López  
S.P.D. En J.

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** 00000000 veintinueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los días del mes de ~~septiembre~~ <sup>octubre</sup> del año dos mil ~~dieciséis~~ <sup>diecisiete</sup>, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, ANTONIO FRETES y SINDULFO BLANCO**, quien integra esta Sala por inhabilitación de la Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "CUESTION DE INCOMPETENCIA POR LA VIA INHIBITORIA EN MIGUEL BARCILICIO ZUCHINI RAMIREZ C/ DIRECCION MATERIAL NAVAL Y ASTILLEROS S/ INDEMNIZACION DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala de la Capital.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:-----

**CUESTION:**

¿Es inconstitucional el Art. 5 de la Ley N° 1626/2000 "*De la Función Pública*"?-----

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: En el contexto de un sistema de control de constitucionalidad concentrado –como lo es el nuestro– la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala Constitucional o el Pleno, tiene competencia privativa para ejercer dicho control. Ello implica que aun cuando los jueces de la instancia ordinaria adviertan que la normativa aplicable al caso sometido a su conocimiento transgrede la Constitución, no pueden, por sí mismos, abstenerse de su aplicación, sino que necesariamente deben requerir el pronunciamiento de la Corte.-----

En consonancia con lo señalado, el Art. 18 inciso a) del Código Procesal Civil establece –entre las facultades ordenatorias e instructorias de los jueces y tribunales– la facultad de remitir el expediente a la Corte, una vez que quede ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el artículo 260 de la Constitución, siempre que a juicio de aquellos, una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a la Constitución.-----

Basada en la referida facultad, prevista en el citado Art. 18 del CPC, la Segunda Sala del Tribunal de Apelaciones del Trabajo de la Capital, antes de expedirse sobre el fondo de la cuestión implicada en el presente juicio, resuelve, mediante A. I. N° 351 del 17 de octubre de 2016 (fs. 254/257), consultar a esta Corte Suprema de Justicia acerca de la constitucionalidad de una de las disposiciones legales que eventualmente deben ser aplicadas por dicho Tribunal a este caso: el Art. 5° de la ley N° 1626/2000 de la Función Pública.-----

El referido Tribunal de Alzada duda de la constitucionalidad de la referida disposición legal, por considerar que la misma discrimina a los servidores públicos contratados, retaceándoles arbitrariamente derechos laborales, en abierta oposición con el derecho constitucional al trabajo, a la igualdad y a la no discriminación, y otros derechos consagrados en los arts. 46, 86, 88, 89, 91, 92, 94, y 95 de la Carta Magna.-----

Del texto del Art. 18 inciso a) del CPC se desprende que los requisitos para la viabilidad de la consulta constitucional son: 1) La ejecutoriedad de la providencia de autos; y, 2) La mención por el

**SINDULFO BLANCO**  
Secretario

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

requiriente de la disposición normativa acerca de cuya constitucionalidad tiene duda, así como de los preceptos constitucionales que presume son vulnerados por aquella, expresando claramente los fundamentos de dicha duda.-----

En cuanto al primer requisito señalado, se constata que el mismo se halla satisfecho por el Tribunal consultante, dado que a fs. 231, por providencia del 30 de diciembre de 2015, se llamó “Autos para resolver”.-----

Con respecto al segundo requisito –fundamentación suficiente de la duda–, el mismo también se halla cumplido en la especie, con los argumentos expuestos por el Tribunal consultante acerca de la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada. Ante todo ello, estimo que corresponde evacuar la presente consulta, como sigue:-----

La disposición legal cuya constitucionalidad es puesta en entredicho –Art. 5° de la ley N° 1626/2000–expresa:-----

*“Es personal contratado la persona que en virtud de un contrato y por tiempo determinado ejecuta una obra o presta servicio al Estado. Sus relaciones jurídicas se regirán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia. Las cuestiones litigiosas que se susciten entre las partes serán de competencia del fuero civil”*.-----

A tenor del artículo 5°, arriba transcrito, quien ingresa a trabajar al servicio del Estado por medio de un contrato por tiempo definido, pertenece a la clase de “personal contratado”, sea que el servicio se preste en relación de dependencia o en forma autónoma, pues la disposición legal no hace distinción en cuanto a la modalidad de la prestación de servicio del contratado. Esto es, la clase de “personal contratado” engloba tanto a quien presta servicios al Estado en forma autónoma como a quien presta servicios en relación de dependencia.-----

Como puede observarse, la única característica definitoria del “personal contratado” indicada por la norma, es la forma de la vinculación del prestador de servicio con el Estado: contrato por tiempo determinado. En ese sentido, debe señalarse que tanto el contrato civil de prestación de servicios, de carácter autónomo, como el contrato laboral en relación de dependencia pueden asumir dicha modalidad.-----

El análisis que nos ocupa se limita a tratar la situación de los contratados que prestan servicio al Estado en forma dependiente, en razón de que el cuestionamiento de constitucionalidad del Art. 5° de la Ley de la Función Pública, tiene relación con ese aspecto de la norma. Hecha esta aclaración, sigamos con el enjuiciamiento de constitucionalidad de la referida disposición legal.-----

El Art. 5° de la Ley de la Función Pública establece el Código Civil como norma rectora de la relación jurídica del Estado con el personal “contratado dependiente”, a más del contrato respectivo y otras normas que rigen la materia. Y en caso de litigio que se suscite con el Estado, impone la competencia del fuero civil. Esto implica que la relación jurídica del personal contratado con el Estado, aún cuando aquél preste servicio bajo subordinación y dependencia –nota peculiar y esencial del contrato de trabajo– se rige por el Código Civil, lo cual conlleva la privación de los derechos y beneficios laborales, reconocidos en la Constitución (Arts. 8, 89, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 98) y en las leyes del Trabajo y de Seguridad Social. Todo ello riñe manifiestamente con el principio de igualdad consagrado en la Constitución (Art. 46) , y es ostensiblemente incoherente con el mandato establecido en dicha disposición constitucional de que el Estado debe remover los obstáculos e impedir los factores que mantengan y propicien las discriminaciones. Me explico.-----

Partamos de una realidad, prácticamente la única diferencia que existe entre el “funcionario público” y el “personal contratado dependiente” es la forma del ingreso al servicio del Estado; aquel es nombrado de forma permanente mediante acto administrativo y éste en forma temporal y mediante un contrato, pero ambos prestan servicios en relación de dependencia del Estado, elemento que, como ya se dijo, es peculiar del contrato de trabajo, regido por el Derecho Laboral.-----

En efecto, los funcionarios públicos gozan de los derechos laborales consagrados en la Constitución Nacional (Art. 102 C.N.), de los derechos laborales establecidos en la Ley de la Función Pública (Art.49) y en ciertas situaciones, por vía supletoria, de lo establecido en el Código del Trabajo. Por su parte, la relación laboral del personal de servicio auxiliar se rige por el Código del

RECEBIDO  
12 FEB 2018

Trabajo (Art. 6° Ley de la Función Pública). La razón principal de que a estas dos clases de trabajadores del Estado se les reconozca los derechos laborales es que son prestadores de servicio del Estado en relación de dependencia. Pero a los "contratados", que también prestan servicios en relación de dependencia, se le niega los derechos laborales por prescripción del cuestionado artículo 5° de la Ley de la Función Pública. Negar los derechos y beneficios laborales al personal contratado, que también presta servicio al Estado en forma dependiente – igual que el funcionario público y el personal auxiliar– implica una flagrante discriminación sin sustento racional alguno.-----

Conforme con el principio de igualdad consagrado en la Constitución Nacional, todos los trabajadores del Estado, sean de la clase que sean (funcionarios, contratados, auxiliares), que presten sus servicios en relación de dependencia, merecen idéntico tratamiento. Este principio de igualdad es infringido por el Art. 5° de la Función Pública, al disponer que las relaciones jurídica del personal contratado con el Estado pertenece al ámbito civil, lo que significa privar al "personal contratado dependiente" de los derechos laborales, como ya es afirmado más arriba.-----

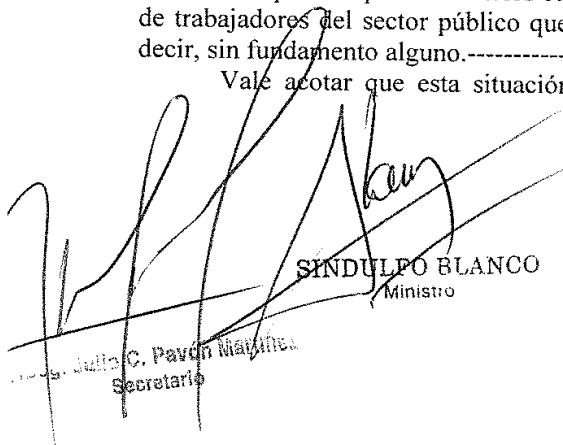
Debe considerarse que *"Contra los principios administrativos más rígidos la fuerza de los hechos va implantando en los distintos países un régimen laboral más o menos definido para los funcionarios públicos, que aducen, al igual que los restantes trabajadores, la necesidad de proteger sus prestaciones, afianzar su estabilidad y el respeto de otros derechos, como el aspecto vital de la remuneración, para el sostenimiento del empleado y su familia"* (Cabanellas de T., Guillermo- Compendio de D. Laboral, T. I, pág. 439).-----

Por su parte, la doctrina contemporánea propone la flexibilización de los principios administrativos que rigen la relación entre los servidores estatales y el Estado. En ese aspecto, González Bastías señala *"Dada la configuración que ha ido adquiriendo el empleo público, donde la mayoría de quienes ahí se desempeñan se encuentran sujetos a condiciones de trabajo precarias, con una protección a sus derechos inferior a la que la legislación le otorga a los trabajadores del sector privado, hace imperioso la introducción de reformas que garanticen para los funcionarios públicos el pleno respeto a sus derechos, homologando su condición a la de los trabajadores regidos por el Código del Trabajo. No hacerlo implica perpetuar una situación de discriminación arbitraria..."* (González Bastías, Fernando. Tutela de Derechos Fundamentales de los Funcionarios de la Administración Pública. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Dpto. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Santiago, marzo de 2015).-----


Nuestro país, no escapa a esta evolución del Derecho Administrativo, es así que la Constitución Nacional, en su Art. 102 dispone: *"Los funcionarios o empleados públicos o empleados públicos gozan de los mismos derechos establecidos en esta Constitución en la sección de los derechos laborales"*, los que son especificados en varias de sus disposiciones (Arts. 89,91, 92,94,95,96,98).-----

Acorde con dicha línea constitucional, la Ley de la Función Pública establece el régimen jurídico de los funcionarios públicos adoptando normas y principios propios del Derecho Laboral, a más de remitir expresamente parte de su articulado a las instituciones y regulaciones del Código del Trabajo. Sin embargo, curiosamente, niega estos derechos al personal contratado que igual que el funcionario público presta servicios bajo la dependencia del Estado, siendo éstos, reitero, la única clase de trabajadores del sector público que no gozan absolutamente de los derechos laborales, demás está decir, sin fundamento alguno.-----

Vale acotar que esta situación –que riñe ostensiblemente con el sentido de justicia– no es

  
Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SINDULFO BLANCO  
Ministro

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

indiferente para el Estado, pues a través de la Secretaría de la Función Pública, viene llevando adelante una *“Política de Desprecarización del Personal Contratado que realiza funciones en relación de dependencia en la Función Pública”*, que persigue el nombramiento de los contratados con más de cuatro años ininterrumpidos al servicio del mismo organismo o entidad del Estado, a los efectos de su inserción al plantel permanente de la institución pública en la que estuvieran prestando sus servicios en carácter de contratados, cuando estén sometidos a la carga horaria establecida en el ente estatal en cuestión, así como a la realización de tareas inherentes a cargos permanentes dentro de éste, todo ello en el marco de un Concurso de Oposición Interno. Dicha política trata de alguna manera de paliar la innegable situación de precariedad en la que los contratados en relación de dependencia sirven al Estado.-----

De lo expuesto surge que, el impugnado Art. 5º de la Ley Nº 1626/2000, en primer lugar, infringe la garantía de igualdad ante la ley. En efecto, cuando las normas crean desigualdades ante casos similares, dando un tratamiento distinto a uno y otro (contratados en relación de dependencia vs. funcionarios públicos), se viola la garantía constitucional de igualdad, consagrada en el Art. 46 de la Carta Magna, que establece: *“De la igualdad de las personas. Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”*. Esta disposición es reforzada por el Art. 47 de la Constitución.-----

De tal garantía constitucional, se deduce que la igualdad jurídica consiste en que la ley debe ser igual para todos los que se encuentren en igualdad de circunstancias, y que no se puede establecer privilegios que concedan a unos lo que se niega a otros bajo las mismas circunstancias. En este aspecto, resulta oportuno traer a colación las palabras de Robert Alexy: *“Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual”* (ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. España. 1993. Pág. 395).-----

Sobre el punto, la doctrina constitucional comparada que: *“la igualdad exige que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales situaciones, por lo que ello implica el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concedan a otros en iguales circunstancias”* (Bidart Campos, Germán J, Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino. Ediar. Buenos Aires, 2000. Pág. 259). Por todo lo dicho, conforme con el principio de igualdad, todos los trabajadores dependientes del Estado deben recibir un tratamiento jurídico común u homogéneo, o sea, los derechos laborales fundamentales deben ser consagrados en igualdad para los funcionarios públicos y para los servidores contratados dependientes del Estado, de lo que ostensiblemente se aleja la disposición legal de marras.-----

Las demás disposiciones constitucionales que consagran derechos laborales y que también estimo vulneradas por el mentado Art. 5º, son las siguientes:-----

-Art. 86, que manda que la ley proteja el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables;-----

-el Art. 88, que proscribe la discriminación entre los trabajadores;-----

De esta manera, la disposición impugnada –desconociendo el avance y las conquistas laborales de los servidores del Estado– retacea los derechos laborales del personal contratado, disfrazando la naturaleza jurídica de su relación, atribuyéndole artificialmente carácter civil y la consecuente jurisdicción de ese fuero.-----

En síntesis, considero que el citado artículo 5º de la Ley Nº 1626/2000 es lesivo del derecho de igualdad y de los otros derechos citados y consagrados en la Constitución, dado que establece una diferencia de trato desprovista de una justificación objetiva y razonable, al excluir al personal contratado del Estado que presta servicios en relación de dependencia, de los derechos laborales que sin embargo son otorgados al funcionario público, de acuerdo con el ya referido Art. 102 de la Carta Magna.-----

Basada en las reflexiones que preceden, considero que corresponde evacuar la presente consulta

**CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO:  
"CUESTION DE INCOMPETENCIA POR LA VIA  
INHIBITORIA EN MIGUEL BARCILICIO ZUCHINI  
RAMIREZ C/ DIRECCION MATERIAL NAVAL Y  
ASTILLEROS S/ INDEMNIZACION DE DAÑOS Y  
PERJUICIOS POR RESPONSABILIDAD  
EXTRA CONTRACTUAL". AÑO: 2016 - N° 1696."-----**

RECIBIDO  
12 de Set. 2018  
Rosa López

acerca del Art. 5° de la Ley N° 1626/2000 de la Función Pública, en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de dicha disposición legal y su consecuente inaplicabilidad a este caso. **Voto en ese sentido.**-----

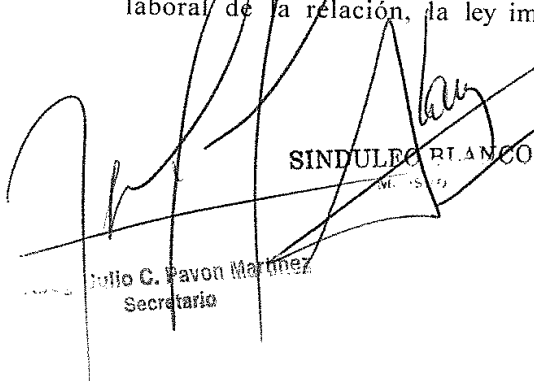
A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Los Miembros del Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala de la Capital, por medio del A.I. N° 351 del 17 de octubre de 2016 dictado en los autos caratulados "CUESTION DE INCOMPETENCIA POR LA VIA DE INHIBITORIA EN MIGUEL BARSILICIO ZUCHINI RAMIREZ C/ DIRECCION MATERIAL NAVAL Y ASTILLEROS S/ INDEMNIZACION DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL", remite la siguiente consulta respecto a la constitucionalidad o no del Artículo 5 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública".-----

En este orden de ideas, los Miembros del Tribunal, considerando que la normativa podría resultar contradictoria a disposiciones de nuestra ley fundamental resuelve remitir a consideración de esta Sala la aplicabilidad del artículo en contraste con aquella, ello en cumplimiento a lo establecido por el art. 18 del C.P.C. que expresa: "*Facultades ordenatorias e instructorias. Los jueces y tribunales podrán, aun sin requerimiento de parte: a) remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el artículo 200 de la Constitución, siempre que, a su juicio, una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a regias constitucionales.*" Cabe aclarar aquí que el artículo 200 al que se hace referencia corresponde a la Constitución de 1967 que expresaba: "*La Corte Suprema de Justicia tendrá facultad para declarar la inconstitucionalidad de leyes y la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución, en cada caso concreto y en fallo que solo tendrá efecto con relación a ese caso. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Corte Suprema de Justicia, y por excepción en cualquier instancia, y se elevaran antecedentes a dicha Corte. El incidente no suspenderá el juicio, que proseguirá hasta el estado de sentencia*".-----

En lo que hace al motivo de la consulta, vemos que el texto legal dubitado expresa: "*Es personal contratado la persona que en virtud de un contrato y por tiempo determinado ejecuta una obra o presta servicio al Estado. Sus relaciones jurídicas se regirán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las demás normas que regulen la materia. Las cuestiones litigiosas que se susciten entre las partes serán de competencia del fuero civil*".-----

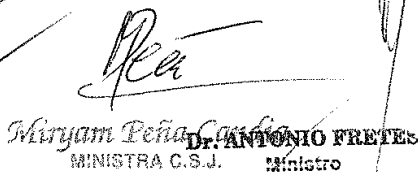
En cuanto a la norma de cuya constitucionalidad se duda, aclaran que la razón que motiva la presente consulta es el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en el presente juicio en contra del Auto Interlocutorio a través del cual el juez de grado se declaró incompetente para entender en el presente juicio por considerar que la demanda debió dirimirse ante el fuero civil teniendo en cuenta que el demandante -personal contratado- prestó servicios al halado en virtud de un contrato por tiempo definido. De conformidad al Artículo 5, debe aplicarse el Código Civil en las relaciones jurídicas suscitadas entre las partes, y en caso de que surjan cuestiones litigiosas dirimirse en el fuero civil. Expresan que lo que concretamente interesa es que de acuerdo con el Art. 5° de la Ley N° 1626/2000, la relación del personal contratado, aunque preste servicios bajo subordinación y dependencia (elemento peculiar del contrato de trabajo) del Estado, se rige por el Código Civil. En otros términos, a pesar de la naturaleza laboral de la relación, la ley impone el régimen del ordenamiento civil, lo que conlleva la

5



Julio C. Pavon Martinez  
Secretario

SINDULFO BLANCO  
M. S. J.



Dr. ANTONIO FRETES  
MINISTRA C.S.J. Ministro

privación de los derechos y los beneficios acordados por el Derecho del Trabajo. Refieren que en síntesis, el art. 5° de la Ley N° 1626/2000 De la Función Pública, al imponer el régimen del Código Civil a la relación del Estado con el personal contratado que presta servicio en relación de dependencia, priva a éste de los derechos laborales que protegen a los trabajadores dependientes en general y a los funcionarios públicos en especial. Suponen infringidas varias disposiciones constitucionales tales como: la igualdad de las personas (Art. 46), el derecho al trabajo (Art.86), de la no discriminación de los trabajadores (Art. 88), del trabajo de las mujeres (Art.89), de las jornadas de trabajo y de descanso (Art. 91), de la retribución del trabajo (Art. 92), de la estabilización y de la indemnización (Art. 94), de la seguridad social (Art. 95), de la libertad sindical (Art. 96), del derecho de huelga y paro (Art. 98). Concluyen que el artículo 5 viola el derecho a la igualdad consagrado en la Ley Fundamental porque por un lado el Estado se declara exento de obligaciones que impone imperativamente a particulares en situación similar, y por otro lado, excluye al personal contratado del Estado, que presta servicios en relación de dependencia de los derechos y beneficios laborales que son propios del trabajador dependiente, los que incluso son otorgados al funcionario público. Todos estos son trabajadores dependientes, pero la relación de aquel se rige por el Código Civil y la de estos por el Código del Trabajo, diferencia de trato que no encuentra explicación objetiva.-----

El denominado "CONTRATO" a que hace referencia la Ley 1626/00 "De la Función Pública" en su artículo 5° es aquel contrato de prestación de servicios que celebra el Estado en aquellos casos en los que ese servicio específico no puede ser suministrado por personas vinculadas a la entidad oficial contratante (de su cuadro permanente) o cuando el mismo requiere de conocimientos especializados. Este es el origen y fin último de este tipo de relación jurídica prevista en la ley de la Administración, cuya esencia es la excepcionalidad y temporalidad de su utilización. Por tanto estas relaciones están sin lugar a dudas, regidas por el Código Civil, máxime aun cuando que cada uno de los funcionarios contratados, ha firmado y se ha sometido consiente y voluntariamente a dicho régimen.-----

No obstante, aclarado el punto anterior, tampoco podemos sustraernos de la realidad de nuestras administraciones públicas y a la enraizada "mala práctica" en la utilización de este tipo de contrataciones y a su consiguiente desnaturalización. Y es éste el escenario en el que en la actualidad está inmerso este grupo de personas que cumple actividades propias de los funcionarios que integran la plantilla estable cía la institución, de manera continuada indefinida en el tiempo, más sin la protección propia de los primeros. Pero en puridad es esta la situación que debe ser con los mecanismos pertinentes y apropiados revisada y modificada, para lograr que la figura de la contratación prevista en nuestra normativa (Art. 5° de la Ley 1626/00) sea utilizada estricta y limitadamente para la contratación temporal y excepcional en las circunstancias establecidas en la misma ley, a saber "... *combatir brotes epidémicos, realizar censos, encuestas o eventos electorales; atender situaciones de emergencia pública y ejecutar servicios profesionales especializados...* ". Pero pretender la inconstitucionalidad de la normativa citada precedentemente, no es la salida, ni menos aún la equiparación administrativa del contratado con el funcionario permanente, lo cual es irrealizable a la luz de un simple análisis de la situación de los mismos, al encuadre legal en el cual se encuentran y a las consecuencias económicas que ello implicaría a la Administración.-----

Además resulta importante mencionar que esta Sala Constitucional ya en otro caso ha dictaminado en el sentido de rechazar el pedido de inconstitucionalidad en contra del Art. 5° de la Ley 1626/00 en cuestión (Ac y Sent. N° 1072/12); con lo que se reafirma la postura asumida por esta máxima instancia en relación a la normativa en análisis.-----

En atención a lo precedentemente expuesto, y visto el parecer del Ministerio Público, téngase por evacuada la consulta respecto a la constitucionalidad del Artículo 5° de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública". Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **BLANCO** dijo: Por A.I. N° 351 de fecha 17 de octubre del 2016, el Tribunal de Apelación en lo Laboral de la Segunda Sala, consulta sobre la constitucionalidad respecto



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO:  
"CUESTION DE INCOMPETENCIA POR LA VIA  
INHIBITORIA EN MIGUEL BARCILICIO ZUCHINI  
RAMIREZ C/ DIRECCION MATERIAL NAVAL Y  
ASTILLEROS S/ INDEMNIZACION DE DAÑOS Y  
PERJUICIOS POR RESPONSABILIDAD  
EXTRA CONTRACTUAL". AÑO: 2016 - N° 1696."-----

RECEBIDO  
12 JUN 2018  
FOLIO 100

del Art. 5° de la Ley 1626/00 "De la Función Publica", en cuanto considera al personal contratado supeditado al Código Civil el contrato respectivo y las demás normas que regulan la materia, instaurando incluso el fuero civil para dirimir las controversias. Bajo la alegación que este artículo lesiona el derecho de igualdad entre el trabajador del sector público y el sector privado, privando con ello de los beneficios laborales previstos en el código de fondo y forma de dicho sector privado.-----

En efecto, en el **CAPITULO VIII DEL TRABAJO SECCION I DE LOS DERECHOS LABORALES** los artículos 86 al 100 de la **CARTA MAGNA**, hacen referencia a los derechos laborales y entiendo que sus regulaciones constituyen principios rectores, no solo para el sector privado sino también para el sector público, porque sus normativas son aplicables a todos los trabajadores y empleadores. Posteriormente y de modo específico se ocupa de la "Función Publica" con sus particularidades. El Art. 102 CN claramente así declara, en lo que hace a la primacía de esos "derechos laborales" por sobre los derechos funcionales, al estatuir: **DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS FUNCIONARIOS Y DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS**. Los funcionarios y los empleados públicos gozan de los derechos establecidos en esta constitución en la sección de los derechos laborales, en un régimen UNIFORME para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos".-----

El problema se suscita cuando observamos que desde el Art. 101 al 104 de la C.N. se enuncia como una sola categoría funcional al referirse al funcionario "y" empleado, en los articulados referidos, para disponer en los articulados siguientes la conjunción disyuntiva "o" haciendo en una contradicción y distinción entre uno y otro, distinguiendo lo que anteriormente no lo era, entre "funcionario y empleado" publico, enorme contradicción que la Ley 1626/00 "De la Función Publica" quiso salvar, disponiendo que "funcionario y empleado" publico son términos equivalentes, sin serlos, tal como lo prescribe el Art. 3 de la mencionada ley al regular cuanto sigue: "En esta ley el funcionario o empleado público son términos equivalentes, con un mismo alcance jurídico en cuanto a sus derechos y responsabilidades en el ejercicio de la función pública".-----

Técnicamente un error cometieron los ciudadanos convencionales constituyentes, al confundir la especie con el género, porque en derecho administrativo las expresiones "agente público" o "servidor público" son géneros abarcentes de las locuciones "funcionario público" (que podrá ser su concurso, por elección o por designación directa), el contratado o empleado público, como así lo denomina el bien recordado profesor Salvador Villagra Maffiodo en su obra "PRINCIPIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", y a los que se agregan los reclutados y los funcionarios de hecho.-----

En otras palabras, la Carta Magna legisla de modo contradictorio consignado y para aumentar la confusión la Ley N° 1626/00 "De la Función Publica" equipara los conceptos para luego, en otros artículos de la mencionada ley regular el estatus de ambos discriminándolos injustamente: véase que el funcionario público se rige por las normas del derecho público, como es y debe ser, pero al contratado (que inicialmente resoluto ser equiparado a aquel) había sido, que no eran iguales porque su remuneración no está aprisionada por el presupuesto general de gastos de la nación, su estabilidad laboral es relativa, el fuero donde puede reclamar es el civil y lo peor, dicha ley no determina la norma legal al que el juez debe ceñir su decisión para establecer el quantum de la demanda, si es el Código Laboral o la normativa civil propiamente dicha o no se cual normativa.-----

Por lo demás en el mundo laboral resulta insoslayable por incuestionable; que le juez de la causa donde esté involucrado un derecho laboral no puede sustraerse en modo alguno del deber legal,

moral y lógico de respetar el **PRINCIPIO DE LA REALIDAD** por sobre la apariencia. Y resulta que llevan por nombre "**trabajadores civiles**", dicen que el fuero es civil, pero no advierten que de los hechos demostrados en juicio puede surgir que el "**contratado**" es un verdadero y real subordinado laboral, sometido a las reglas del horario, respeto a la jerarquía, obligaciones formales impuestas, tales como: uniformes, indicaciones para cumplir de tal manera la obligación etc.-----

Esta disyuntiva se encuentra en el Art. 5 ya transcripto, y está en pugna con el Art. 102 de la C.N. estatuyendo iguales derechos para trabajadores del sector público y privado, al remitirse este a la sección de derechos laborales. Por ello soy de opinión que el Art. 5 de la Ley 1626/00 de la Función Pública es inconstitucional. **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:

Ante mí:

*[Signature]*  
SINDULFO BLANCO  
Ministro

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J. Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO:** 029.  
Asunción, 10 de setiembre de 2018.-

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**DECLARAR** la inconstitucionalidad del Artículo 5 de la Ley N° 1626/2000 "*De la Función Pública*" y su inaplicabilidad en el presente caso.-----

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

Ante mí:

*[Signature]*  
SINDULFO BLANCO  
Ministro

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

