



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “DODY CEFERINA AQUINO DE CARDOZO C/ ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”. AÑO: 2015 – N° 1449.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil Setecientos treinta y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los treinta días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis, estando 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: “DODY CEFERINA AQUINO DE CARDOZO C/ ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Dody Ceferina Aquino de Cardozo, 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 **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta ante esta Corte la señora Dodi Ceferina Aquino de Cardozo, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los siguientes artículos: 16 inc. f), 17 y 143 de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”.-----

Alega la accionante que se ha acogido a la jubilación ordinaria y lo que se denota es que la ley prohíbe la reincorporación de los jubilados de manera permanente y que incluso al ser jubilada docente se encuentra amparada en el último párrafo del Artículo 33 de la Ley 1725/01 “Estatuto del Educador” que establece: “*El educador jubilado podrá ser contratado por plazo determinado para ejercer funciones docentes, técnico-pedagógicas o las que por las autoridad competente les confie*”. Señala que actualmente sus derechos se ven lesionados, puesto que las leyes impugnadas cercenan su derecho a que la misma siga trabajando y percibiendo sus salarios por ser jubilada. Hace referencia a la garantía de la igualdad y que la Constitución no exige más que idoneidad para el ingreso a la función pública, que la prohibición de la doble remuneración afecta a los funcionarios activos y que se está afectando sus derechos adquiridos.-----

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*

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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”.-----

El Art. 17 de la Ley 1626/00 dispone: “El acto jurídico por el que se dispuso el ingreso a la función pública en trasgresión a la presente ley o sus reglamentos será nulo, cualquiera sea el tiempo transcurrido. Los actos del afectado serán anulables, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa que pudiera corresponder a los responsables del nombramiento. La responsabilidad civil de los funcionarios, contratados y auxiliares, será siempre personal y anterior a la del Estado, que responderá subsidiariamente.”-----

La acción debe prosperar parcialmente.-----

En el caso de autos se plantea la situación de una funcionaria pública pasiva (jubilada) que al estar investida de tal calidad se ve imposibilitada a seguir prestando servicio al Estado Paraguayo. La cuestión fáctica expuesta, guarda relación con la aptitud legal para desempeñar la función pública, con respecto a aquellos que gozasen de jubilación obtenida mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley para conseguir dicho beneficio.-----

En relación a la impugnación del Art. 17 de la Ley 2345/2003, la accionante no menciona el agravio que dicha normativa le ocasiona por lo que no corresponde su estudio

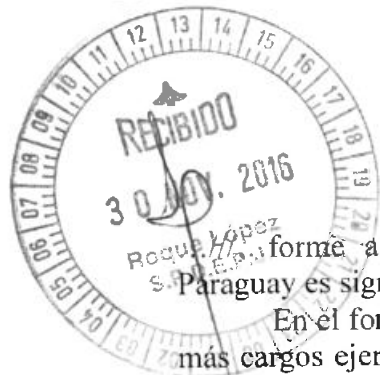
Si bien la norma contenida en el **Art. 16 inc. f) de la Ley N° 1626**, concordado con el **Art. 143** del mismo cuerpo legal, fueron modificados por el **Art. 1 de la Ley N° 3989/2010**, considero que los agravios esgrimidos, aún con la modificación introducida persisten, en tanto la normativa actualmente 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 reinserción 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.-----

Nuestra Carta Magna, en cuanto a las condiciones requeridas para tener acceso a la función pública, en su Art. 47 es clara al establecer: “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 en prestar sus servicios al Estado, no es admisible ninguna otra exigencia, sin quebrantar el principio de igualdad.-----

Asimismo, se contrapone a lo previsto en el Art. 101 de la Constitución, en razón de que impide a los jubilados de la Administración Pública volver a la misma o seguir prestando servicios en la misma, a pesar de reunir los requisitos establecidos por la Constitución y las leyes para acceder a la función pública en igualdad de oportunidades con los demás habitantes de la República. En efecto, es inconcebible que la condición de jubilado siga suponiendo un obstáculo para el ciudadano paraguayo que desea trabajar para el Estado, sin estar avalando una discriminación injusta, totalmente repudiada por el sistema constitucional que rige en nuestro país.-----

Además, se estaría conculcando el derecho al trabajo, que es erigido a la categoría de un verdadero derecho humano, que el Estado tiene la obligación de respetar, con...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"DODY CEFERINA AQUINO DE CARDOZO C/
ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143 DE LA LEY N°
1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA". AÑO:
2015 - N° 1449.-----



forme a diversos documentos internacionales, de los cuales la República del Paraguay es signatario, y en consecuencia, se halla obligado a cumplir.-----

En el fondo, subyace la prohibición de percibir en forma conjunta salarios por dos o más cargos ejercidos de manera simultánea, pero no respecto a un sueldo y al importe en concepto de haber jubilatorio, como arbitrariamente interpretan los órganos administrativos. SON COSAS DISTINTAS el sueldo por actividades presentes, que EL HABER JUBILATORIO, producto del aporte realizado por tiempo determinado y cumpliendo los requisitos exigidos. No se pueden ni deben equiparar pues son cosas o rubros distintos.-----

Siguiendo autorizadas opiniones doctrinarias de tratadistas del 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 un salario que el jubilado percibe por trabajos realizados. Es considerado simplemente como una deuda que el Estado tiene con el funcionario que ha pasado de la actividad a la pasividad.-----

El Art. 105 de la C.N. 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 transcrita es sumamente clara y no ofrece ninguna duda. La doble remuneración se refiere al empleado público en servicio activo y no al pasivo (jubilado), y menos aún cuando esta Corte tiene sentada de manera firme y constante que la jubilación consiste en la devolución de los aportes que el trabajador ha ido haciendo a lo largo de su vida laboral.-----

Es de hacer notar, que los mentados articulados son igualmente 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. De ahí que sostengo que las disposiciones contenidas en los Arts. 16 inc f) y 143 de la Ley N° 1626/2000, a pesar de la modificación introducida por el Art. 1° de la Ley N° 3989/2010, continúan siendo inconstitucionales.-----

Por lo expuesto precedentemente, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la señora Dody Ceferina Aquino de Cardozo, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, y en consecuencia, declarar inaplicables los Arts. 16 inc f) y 143 de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública", modificados por el Art. 1 de la Ley N° 3989/2010, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora "Dody Ceferina Aquino de Cardozo", por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta ante esta Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 16 Inc. f), 17 y 143 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA".-----

Manifiesta la accionante que luego de haber ejercido la docencia durante 25 años se acogió al Régimen Jubilatorio conforme lo demuestra con la Resolución N° 408 de fecha 21 de mayo de 1992 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña. Luego de varios años, fue nombrada Jueza de Faltas de la Municipalidad de Villa Hayes. Arguye


GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra


Miryam Peña Canalia
MINISTRA C.S.J.


DR. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Payón Martínez
Secretario

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. 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.-----

Así las cosas, con posterioridad a la promulgación de la Ley N° 1626/00 se ha promulgado la Ley N° 3989/10, que modifica los Arts. 16 Inciso f) y 143 de la Ley N° 1626/00, sin que los agravios expresados por la accionante se hayan alterado con la nueva redacción. Por principio de economía procesal y con el fin de otorgar al ciudadano una respuesta cierta a sus reclamos, considero que corresponde *declarar inconstitucional la Ley N° 3989/2010 por las mismas razones que aplico respecto al Art. 16 inciso f) y 143 ya analizados en numerosos votos emitidos por esta Magistratura.*-----

Nuestra Ley Fundamental garantiza la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "*iura novit curiae*" ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías —positivas y negativas— exigibles jurisdiccionalmente.*-----

En aplicación de este deber constitucional, considero que si bien los Arts. 16 Inciso f) y 143 de la Ley N° 1626/00 fueron modificados por Ley N° 3989/10, no fue erradicado el agravio constitucional denunciado. Los agravios son exactamente los mismos, independiente del número del artículo o de la ley que lo recoja. No debemos confundir la norma derecho con la norma número, pues las leyes se limitan a normas derechos y obligaciones, y estos están y son distintos a la norma número en la cual están sustentadas.--

Por otro lado, el Artículo 17 de la Ley N° 1626/00 menciona que: "*El acto jurídico por el que se dispuso el ingreso a la función pública en transgresión a la presente ley o su reglamentos será nulo, cualquiera sea el tiempo transcurrido. Los actos del afectado serán anulables, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa que pudiera corresponder a los responsables del nombramiento. La responsabilidad civil de los funcionarios, contratados y auxiliares, será siempre personal y anterior a la del Estado, que responderá subsidiariamente*".-----

En ese sentido, esta norma también contraviene los principios constitucionales ya mencionados en los párrafos precedentes, debido a que en forma directa afecta a los nombramientos de personas jubiladas, como es el caso de la accionante.-----

En consecuencia, mi voto es porque se decrete la inconstitucionalidad de los Arts. 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 (modificados por Ley N° 3989/10) y del Art. 17 de la Ley N° 1626/00 en relación a la accionante, de acuerdo a lo previsto en el Art. 555 C.P.C. --

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta la Sra. **DODY CEFERINA AQUINO DE CARDOZO**, a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16 inc. f), 17 y 143 de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública".-----

De la documentación acompañada, surge que efectivamente por Resolución N° 408 del 21 de mayo de 1992 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se acordó jubilación ordinaria a la misma en su calidad de docente del magisterio nacional.-----...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"DODY CEFERINA AQUINO DE CARDOZO C/
ARTS. 16 INC. F), 17 Y 143 DE LA LEY N°
1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA". AÑO:
2015 - N° 1449.-----



...Manifiesta 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 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 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, tenemos que afirmar 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 pronuncie en relación a los Artículos 16 y 143 de la Ley N° 1626/00, por los motivos expuestos precedentemente.-----

Por otra parte, respecto a la objeción del Art. 17 del citado cuerpo legal, de la atenta lectura del escrito inicial surge que la recurrente no ha dado cumplimiento a la exigencia del Art. 552 del Código Procesal Civil al no especificar concretamente el agravio respecto al artículo cuestionado.-----

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.-----

Consecuentemente, analizadas las constancias de autos y los términos de la normativa impugnada, surge a la vista de esta Sala 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 no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----


GLADYS E. ALCÁZAR DE MÓNICA
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


DR. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


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 MÓNICA
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 1731

Asunción, 30 de noviembre de 2016.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

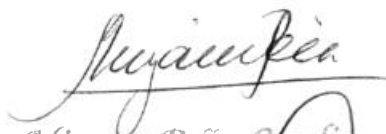
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:



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° 1626/00 "De la Función Pública", modificados por el Art. 1 de la Ley N° 3989/2010, con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario