

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CATALINA CLARA ORTEGA MOLINAS C/  
LOS ARTS. 16 INC. F), 61 Y 143 DE LA LEY N°  
1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y C/ LA  
LEY N° 700/96". AÑO: 2014 - N° 639.-----**

56

**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** Cuatrocientos cuarenta

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintinueve días del mes de Abril 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: "CATALINA CLARA ORTEGA MOLINAS C/ LOS ARTS. 16 INC. F), 61 Y 143 DE LA LEY N° 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y C/ LA LEY N° 700/96"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Catalina Clara Ortega Molinas, 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: Refiere la accionante que luego de haber sido jubilada de la Administración Pública, específicamente de la Policía Nacional, lo cual fue corroborado con la Resolución DGJP N° 888 de fecha 06 de abril de 2.010 obrante a fojas 22 y 23 de autos, posterior a ello, fue nombrada como docente de la Dirección de Gestión Pedagógica y Difusión Cultural, dependiente de la Dirección General de Educación Artística del Ministerio de Educación y Culto, también corroborado con la nota de fecha 22 de febrero de 2.013 obrante a fojas 24 de autos y firmada por el Director de dicha institución, Prof. Marco Reynaldi Franco, siendo la misma comisionada a la Honorable Cámara de Diputados en calidad de Asesora Cultural, conforme a la Resolución N° 3997 de fecha 10 de abril de 2.012 obrante a fojas 27 de autos y la Nota de fecha 25 de setiembre de 2.012 obrante a fojas 26 de autos, remitida por el Prof. Dr. Dionisio Ortega, Diputado Nacional, siendo designada con posterioridad como integrante del Consejo Directivo del Fondo Nacional de la Cultura y las Artes por resolución N° 1507 obrante a fojas 21 de autos, solicitando por tanto el cobro de su jubilación, además de su sueldo como funcionaria del Ministerio de Educación y Culto en calidad de docente, lo cual la hace pasible de la excepción prevista en la ley a los efectos del cobro de las dietas respectivas en su calidad de Miembro de la Comisión del FONDEC, ya que ésta, si bien esta comisionada al Congreso Nacional como Asesora Cultural, sigue teniendo el rubro de docente, situación que se asemeja a la de Ministros que se desempeñan como Decanos de la Universidad Nacional de Asunción y sin embargo son considerados docentes a pesar de sus funciones administrativas, lo cual fue interpretado de manera errónea por la Secretaria de la Función Pública, al dictaminar de forma negativa su inclusión a la lista de exoneración para el cobro de una doble remuneración. Atacando de inconstitucionales los artículos 16 Inc. f), 61 y 143 de la Ley N° 1626/00 -DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" y los artículos 1 y 3 de la Ley N° 700/96.-----

Así las cosas, en primer lugar cabe señalar que si bien los artículos 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 fueron modificados por la Ley N° 3989/10, sin embargo la modificación establecida en dicho cuerpo legal no ha variado en lo sustancial con relación a

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

*Miryam Peña Candia*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro  
MINISTERIO C.S.J.

*Abel Anselmo Levera*  
Secretario

los agravios expuestos por la accionante, por lo que corresponde su estudio.-----

Por ello, 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 artículos 16 inciso f) y 143 de la Ley N° 1626/00 han sido modificados por la Ley N° 3989/10, la cual es conculcatoria de los artículos 46, 47 inciso 3), 86, 87, 88, 101, 102 y 109 de la Constitución Nacional, en razón a que la propia Carta Magna Nacional establece como único requisito la idoneidad de la persona como requisito para el acceso a la función pública (artículo 47 inciso 3), consagrándose el principio de igualdad de todas las personas en dignidad y derechos (artículo 46), siendo uno de estos derechos el acceso al trabajo lícito, libremente escogido en condiciones dignas y justas (artículo 86), teniendo la obligación el Estado de promover el pleno empleo y formación profesional de todas las personas (artículo 87), sin discriminación alguna (artículo 88), ratificándose el derecho al acceso de todas las personas a ocupar funciones y empleos públicos en el artículo 101 de la Constitución Nacional, así como sus derechos laborales en el artículo 102 del mismo cuerpo legal. Constituyéndose la jubilación como un patrimonio del jubilado con carácter vitalicio y ninguna autoridad puede privarle de este beneficio, salvo la excepción expresa de la mencionada norma constitucional.-----

Con respecto al artículo 61 de la ley 1626/00 y los artículos 1 y 3 de la Ley N° 700/96, ninguno de ellos sufre del vicio insanable de la inconstitucionalidad y por tanto no corresponde su declaración de inaplicabilidad, en razón a que el artículo 61 de la Ley N° 1626/00 concuerda plenamente con el artículo 105 de la Constitución Nacional, siendo el mencionado artículo constitucional reglamentado por la Ley N° 700/96, la cual expresa la prohibición de la doble remuneración con respecto al servicio público activo, y no a quienes se encuentran bajo el régimen jubilatorio y hayan accedido nuevamente a la función pública.-----

Por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia declarar inaplicables los artículos 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 (modificados por la Ley N° 3989/10) en relación con la accionante. ES MI VOTO.-----...///...

Dr. ANTONIO FERRERES  
Ministro



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CATALINA CLARA ORTEGA MOLINAS C/  
LOS ARTS. 16 INC. F), 61 Y 143 DE LA LEY N°  
1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y C/ LA  
LEY N° 700/96". AÑO: 2014 – N° 639.-----**

DE...///...A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La Sra. **CATALINA CLARA ORTEGA MOLINAS**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16° inc. f), 61° y el Art. 143° de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública", y contra la Ley N° 700/96.-----

De la documentación acompañada, surge que efectivamente por Resolución DGJP N° 888 de fecha 06 de Abril de 2010, se acordó Haber de Retiro a favor de la **SUB OFICIAL SUPERIOR CATALINA CLARA ORTEGA MOLINAS**, de la Policía Nacional. Según certificado de trabajo autenticado obrante a fs. (24) se constata que la Prof. **Catalina Clara Ortega Molinas** es funcionaria nombrada como docente de la Dirección de Gestión Pedagógica y Difusión Cultural, dependiente de la Dirección General de Educación Artística del Ministerio de Educación y Cultura. Posteriormente según Resolución N° 3997 de fecha 10 de Abril de 2012, fue comisionada a la Honorable Cámara de Diputados como Asesora Cultural. Finalmente en atención a su idoneidad, fue designada como Miembro del Consejo Directivo del Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDEC) copia autenticada de Resolución N° 1507 de fecha 23 de Agosto de 2012.-----

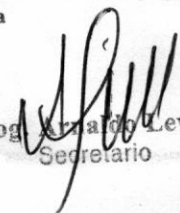
Manifiesta que las Leyes impugnadas violan normas y principios constitucionales, lesionando en consecuencia derechos otorgados y reconocidos por la Carta Magna, en los Arts. 47, 86, 88 y 109 de la Constitución Nacional, ya que conculcan su derecho a ejercer un cargo de la Función Pública por el hecho de haber obtenido la declaración de su derecho a la jubilación por los años de servicios al Estado.-----

En cuanto a la impugnación de los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley 1626/2000 "De la Función Pública", cabe resaltar que fueron modificados por el Art. 1° de la Ley N° 3989/2010, si bien se omitió enunciar la modificación de la Ley en el escrito de presentación, constatamos que se transcribe el texto de la Ley N° 3989/2010, por lo tanto procedemos al estudio de los artículos atacados. Debemos afirmar que la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad de los Arts. 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.-----

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.-----

  
**GLADYS E. BARRIERO de MÓDICA** Ministra  
  
**Miryam Candi** Ministra  
**DR. ANTONIO FRETES** Ministro  
MINISTRA C.S.J.

  
**Abog. Armando Levera**  
Secretario

En cuanto al punto cabe mencionar que esta Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido que *"...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. 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 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..." (Ac. y Sent. N° 317, 21/04/2014).-----

Por otra parte en el mismo fallo esta sala ha señalado que *"...Si interpretamos la norma cuestionada 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. 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 septiembre de 2001 y las que se emitieron posteriormente con referencia a la misma cuestión..."*(Ac. y Sent. N° 317, 21/04/2014).-----

La accionante formula agravios contra el Art. 61° de la Ley N° 1626/2000 y contra el Art. 1° de la Ley 700/96. Las citadas disposiciones no denotan vicio de inconstitucionalidad porque reglamentan el Art. 105 de la Constitución, que 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 excep...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“CATALINA CLARA ORTEGA MOLINAS C/**  
**LOS ARTS. 16 INC. F), 61 Y 143 DE LA LEY N°**  
**1626/2000 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y C/ LA**  
**LEY N° 700/96”. AÑO: 2014 – N° 639.-----**

...///...ción 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. Por tanto la prohibición de la doble remuneración se refiere al empleado público en servicio activo, y no a quienes se encuentran bajo el régimen jubilatorio y han accedido nuevamente a la función pública.-----

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 N° 3989/2010 que modifica los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley 1626/2000 “De la Función Pública”, en relación a la accionante de conformidad al Art. 555 del C.P.C. 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.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

*[Signature]*  
Ministra  
*[Signature]*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA  
*[Signature]*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario  
**SENTENCIA NUMERO: 440**

Asunción, 21 de Abril 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 del Art. 1 de la Ley N° 3989/2010 (que modifica los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”), con relación al accionante.-----

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

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

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario