

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CNEL. DEM. (R) PEDRO AMERICO
SANABRIA BALBUENA Y OTROS C/ ART. 251
DE LA LEY DE ORG. ADM. DE FECHA
22/06/1909 Y EL ART. 143 DE LA LEY N° 1626/00
DE LA FUNCION PUBLICA". AÑO: 2014 - N°
10.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Cuatrocientos setenta y uno

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiuno 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: "CNEL. DEM. (R) PEDRO AMERICO SANABRIA BALBUENA Y OTROS C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORG. ADM. DE FECHA 22/06/1909 Y EL ART. 143 DE LA LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PUBLICA"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Pedro Américo Sanabria Balbuena y otros, 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: Los señores **PEDRO AMERICO SANABRIA BALBUENA, RUBEN ROSAS FLORENTIN, ANGEL DAMIAN SABINO CHAMORRO ORTIZ**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"**; y contra el **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909 "DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO"**. Para el efecto acompañan las instrumentales agregadas a autos (fojas 2/23) que acreditan su calidad de **JUBILADOS** de las Fuerzas Armadas de la Nación y Policía Nacional, y su nombramiento en cargos públicos: *Secretario Privado del Ministro de Defensa Nacional, Secretario de Prensa y Protocolo de la Gobernación de San Pedro y Secretario General del Ministerio de Defensa Nacional*, respectivamente.-----

Alegan los accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 1, 86, 102, 109 de la Constitución, y fundamentan su acción refiriendo que: "(...) *Que conforme a los Arts. Legales de referencia (...) se nos estaría imposibilitando percibir los haberes que legal y constitucionalmente nos corresponden (...)*".-----

Es oportuno aclarar que si bien se promulgó la **Ley N° 3989/10 "QUE MODIFICA EL INCISO F) DEL ARTÍCULO 16 Y EL ARTÍCULO 143 DE LA LEY N° 1.626/2000, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"**, la cual en su Artículo 1 modifica el Artículo 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00, dicha modificación no altera en lo sustancial la normativa anterior (impugnada por los accionantes), ya que sigue manteniendo el criterio de que los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser reincorporados a la Administración Pública, razón por la cual los agravios manifestados por los recurrentes persisten hasta la fecha.-----

Hecha estas acotaciones, y yendo al análisis del contenido de las normas impugnadas en autos, es preciso traerlas a colación:-----

El Artículo 1 de la Ley N° 3989/2010 dice: "*Modifícanse 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*

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Arnaldo Levea
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

ANTONIO FRETES
Ministro

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". (Negrita y subrayado son míos).-----

El Artículo 251 de la Ley N° 22/1909 dice: "*Los jubilados que vuelvan a ocupar un empleo o cargo público rentado, fuese nacional o municipal sin excepción, deberán optar entre la jubilación o la remuneración del cargo o empleo que acepten, ingresando a los fondos de jubilaciones y pensiones, el importe de la distribución que dejen de percibir*".----

Ante la apreciación de las normas transcritas y yendo al fondo de la cuestión planteada, relativa a la aptitud legal para desempeñar función pública a los que gozaren 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 que el Estado tiene con el funcionario que ha pasado de la actividad a la pasividad.-----

Por lo tanto, podemos sostener que el **Artículo 1 de la Ley N° 3989/10** (que modifica los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00) contraviene el Artículo 109 "DE LA PROPIEDAD PRIVADA" 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 prevista en la mencionada norma constitucional. -----

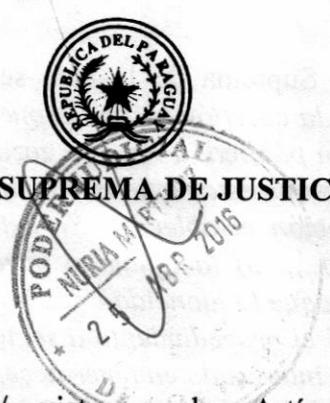
Por otra parte, el Artículo 88 "DE LA NO DISCRIMINACION" de la Ley Suprema establece: "*No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, de edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales...*". Sin embargo, es de observar que la disposición prevista en el **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909** contempla una discriminación del jubilado con relación a los demás funcionarios públicos, cuando que el único requisito para acceder al cargo es la "idoneidad", obligándolo además a renunciar parte de su patrimonio o a su salario para seguir prestando sus servicios al Estado, circunstancia ésta que vulnera el derecho al trabajo (Artículo 86 "DEL DERECHO AL TRABAJO" de la Constitución), vulnerando también como consecuencia el Artículo 137 "DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCION" de la Ley Fundamental.-----

Es dable mencionar que el Artículo 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.-----

Por lo tanto concluyo que el **Artículo 1 de la Ley N° 3989/2010** (que modifica los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000), y el **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909**, contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales pre...///...

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CNEL. DEM. (R) PEDRO AMERICO
SANABRIA BALBUENA Y OTROS C/ ART. 251
DE LA LEY DE ORG. ADM. DE FECHA
22/06/1909 Y EL ART. 143 DE LA LEY N° 1626/00
DE LA FUNCION PUBLICA". AÑO: 2014 - N°
10.-----

...///...vistos en los Artículos 109 "DE LA PROPIEDAD PRIVADA"; 86 "DEL DERECHO AL TRABAJO"; 88 "DE LA NO DISCRIMINACION" y 137 "DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCION" de la Constitución siendo la incompatibilidad de los mismos con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

En consecuencia, ante las consideraciones vertidas opino, que corresponde *hacer lugar* a la presente acción de inconstitucionalidad promovida por los señores **PEDRO AMERICO SANABRIA BALBUENA, RUBEN ROSAS FLORENTIN, ANGEL DAMIAN SABINO CHAMORRO ORTIZ**, y en consecuencia declarar inaplicables el **Artículo 1 de la Ley N° 3989/2010** (que modifica los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000) y el **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909**, respecto de los mismos, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Asimismo, corresponde *levantar la medida de suspensión* de efectos de las normas impugnadas dispuesta por A.I. N° 231 de fecha 26 de febrero de 2014. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Los Sres. **PEDRO AMERICO SANABRIA BALBUENA, RUBEN ROSAS FLORENTIN Y ANGEL DAMIAN SABINO CHAMORRO ORTIZ**, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 251° de la Ley de organización Administrativa de fecha 22 de Junio de 1909 y el Art. 143° de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública".-----

De la documentación acompañada, surge que efectivamente por Decreto N° 13.991 de fecha 18 de Julio de 2001, se concedió Haber de Retiro a favor del **CNEL D.E.M. (R) PEDRO AMERICO SANABRIA BALBUENA**. A fs. (14) según Resolución N° 891 de fecha 30 de Abril de 2013, se acordó Haber de Retiro a favor del **CRIO. GRAL. INSPECTOR RUBEN ROSAS FLORENTIN**. Igualmente a fs. (20) conforme a la Resolución N° 3063 de fecha 19 de Octubre de 2004, se concedió Haber de Retiro al **CAP. NAV. D.E.M. ANGEL DAMIAN SABINO CHAMORRO**. Cabe resaltar que los tres accionantes citados ut supra fueron incorporados nuevamente a la Función Pública según copia de los respectivos nombramientos.-----

Manifiestan que las Leyes impugnadas violan normas y principios constitucionales, lesionando en consecuencia derechos otorgados y reconocidos por la Carta Magna, en los Arts. 45, 46, 47 inc. 3), 86, 87, 88, 101, 102, 103, 131, 132, 136, 137, 247 y 259 inc. 5) de la Constitución Nacional.-----

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 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 del Art. 143° de la Ley N° 1626/2000 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. BAREIRO de MODICA
Ministra

MIRYAM PEÑA CANDIA
MINISTRA

DR. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo 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).-----

Finalmente respecto al Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa del año 1909 el cual establece: "Los Jubilados que vuelvan a ocupar un empleo o cargo público rentado, fuese nacional o municipal sin excepción deberán optar entre la jubilación y la remuneración del cargo o empleo que acepten, ingresando a los fondos de jubilaciones y pensiones, el importe de la distribución que dejen de percibir" Dicha normativa obliga al Jubilado a renunciar a parte de su patrimonio o a su salario para seguir prestando servicios al Estado, lo cual es conculcatorio 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.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CNEL. DEM. (R) PEDRO AMERICO SANABRIA BALBUENA Y OTROS C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORG. ADM. DE FECHA 22/06/1909 Y EL ART. 143 DE LA LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PUBLICA". AÑO: 2014 - N° 10.

Por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar inaplicable el Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa y el Art. 1° de la Ley N° 3989/2010, en cuanto modifica el Art. 143° de la Ley 1626/2000 "De la Función Pública", en relación a los Sres. PEDRO AMERICO SANABRIA BALBUENA, RUBEN ROSAS FLORENTIN Y ANGEL DAMIAN SABINO CHAMORRO ORTIZ. Ordenar el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesto por A.I. N° 231 de fecha 28 de Febrero de 2014. Es mi voto.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora BAREIRO DE MÓDICA, por los mismos fundamentos.--

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

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

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

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levera
Secretario
SENTENCIA NÚMERO: 471

Asunción, 21 de Abril de 2016.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar inaplicables el Artículo 1 de la Ley N° 3989/2010 (que modifica los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000) y el Artículo 251 de la Ley N° 22/1909, con relación a los accionantes.

ORDENAR el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesta por A.I. N° 231 de fecha 26 de febrero de 2014.

ANOTAR, registrar y notificar.

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

