

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“FEDERICO AUGUSTO FERNÁNDEZ FLORES**  
**C/ LOS ARTS. 16° INC. F), 17°, 25°, 27°, 143° DE**  
**LA LEY N° 1626/2000 DE LA FUNCIÓN**  
**PÚBLICA, C/ EL ART. 1° DE LA LEY N° 700/96**  
**Y C/ EL ART. 251 DE LA LEY DE**  
**ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA”. AÑO:**  
**2014 – N° 379.**-----

**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Quinientos cincuenta y nueve*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintiocho* 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: “FEDERICO AUGUSTO FERNÁNDEZ FLORES C/ LOS ARTS. 16° INC. F), 17°, 25°, 27°, 143° DE LA LEY N° 1626/2000 DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, C/ EL ART. 1° DE LA LEY N° 700/96 Y C/ EL ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Federico Augusto Fernández Flores, 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 el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. **FEDERICO AUGUSTO FERNANDEZ FLORES**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16° inc. f), 17°, 25°, 27° y el Art. 143° de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”, Art. 1° de la Ley 3989/2010 y contra el Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa del 22 de Junio de 1909.-----

De la documentación acompañada, surge que efectivamente por Resolución DGJP N° 578 de fecha 04 de Marzo de 2010, se acordó Jubilación Obligatoria a favor del Sr. **FEDERICO AUGUSTO FERNANDEZ FLORES**. Posteriormente en atención a su idoneidad, fue contratado como Consultor por el Ministerio de Obras Públicas, según copia de contrato autenticada que acompaña a su presentación.-----

Manifiesta que las Leyes impugnadas violan normas y principios constitucionales, lesionando en consecuencia derechos otorgados y reconocidos por la Carta Magna, en los Arts. 46, 47, 86, 87, 88, 101 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.-----

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.**”-----

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
 Ministra  
*Miryam Peña Candia*  
 Aboga. *Amelio Leve*  
 Secretario  
 Dr. **ANTONIO FRETES**  
 Ministro

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.

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.

En relación con las condiciones requeridas para tener acceso a la función pública, 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.

Por otro lado, si interpretamos la norma cuestionada (Ley 3989/2010) 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 setiembre de 2001 y las que se emitieron posteriormente con referencia a la misma cuestión.

Por otra parte, el Art. 88° 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, las disposiciones previstas en el Art. 1° de la Ley N° 3989/10 que modifica los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley N° 1626/2000, contemplan una discriminación del jubilado con...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“FEDERICO AUGUSTO FERNÁNDEZ FLORES
C/ LOS ARTS. 16° INC. F), 17°, 25°, 27°, 143° DE
LA LEY N° 1626/2000 DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA, C/ EL ART. 1° DE LA LEY N° 700/96
Y C/ EL ART. 251 DE LA LEY DE
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA”. AÑO:
2014 - N° 379.

...///... relación a los demás funcionarios públicos, cuando que el único requisito para acceder al cargo es la “idoneidad”, circunstancia ésta que además vulnera el derecho al trabajo (Art. 86 C.N.).

Por su parte, respecto al Artículo 17 del citado cuerpo legal dispone: ... “El acto jurídico por el que se dispuso el ingreso a la función pública en transgresión 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”.

Resulta que la disposición legal atacada (Art. 17) es consecuencia directa de la aplicación del Art. 1° de la Ley 3989/2010 (que modifica el Art. 16 inc. f) y 143 de la Ley de la Función Pública). Situación que constituye una discriminación irrazonable hacia el jubilado en relación a los demás funcionarios al inhabilitarlo para ingresar nuevamente a la función pública, de esta manera se atenta contra principios consagrados en la Constitución Nacional en sus Arts. 46, 47, 86, 87 y 88. Por lo tanto el acto de nombramiento por el cual el accionante ingreso nuevamente a la función pública no puede ser invalidado o nulo.

Respecto a lo referente al Art. 27°, en lo que ha sido materia de impugnación haciendo referencia al previo concurso de méritos para los casos previstos en los incisos b) y d) del Art. 25°, no se observa que tal condición atente contra el derecho al trabajo como alega el accionante. En efecto el concurso de méritos no es sino el mecanismo del que se ha valido la ley para evaluar la “idoneidad”, el cual resulta ser único requisito previsto constitucionalmente para acceder a la Función Pública. La condición de jubilado no acredita “per se” su idoneidad dentro de la función que pretende ejercer, si bien es cierto que en atención a los años de servicio prestados en la Administración Pública los mismos pueden adquirir más experiencia y especialización, tal circunstancia no los exime de someterse a al concurso de méritos previsto para cada caso en igualdad de condiciones, de lo contrario se incurriría en una situación de discriminación hacia los demás postulantes al mismo cargo, infringiéndose los Arts. 46° y 47° inc. 3) de la Constitución Nacional.

Finalmente en cuanto a la disposición prevista en el Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa del año 1909 que establece: “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”. La disposición prevista en esta normativa 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 a parte de su patrimonio o a su salario para seguir prestando sus 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.

Por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar inaplicable el Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa, el Art. 17° de la Ley 1626/2000 “De la Función Pública” y el Art. 1° de la Ley N° 3989/2010 que modifica los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley 1626/2000, en relación al accionante de conformidad al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.

GLADYS ARELLANO MODICA
Ministra

Miryam Peña Canina
ANTONIO FRETES
Ministro
MINISTRA C.S.J.

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Federico Augusto Fernández Flores, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su carácter de Jubilado de la Administración Pública conforme a la Resolución DGJP N° 578 del 4 de marzo de 2010 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante esta Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 16 Inc. f), 17, 25, 27 y 143 de la Ley N° 1626/00; Art. 1° de la Ley N° 700/96 y Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa.-----

Manifiesta el accionante que luego de haberse retirado de la Administración Pública por una Jubilación Obligatoria, y a raíz de su capacidad adquirida y experiencia que posee, fue contratado como “Consultor” por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones según Resolución N° 193 del 25 de febrero de 2014 para el Programa de Mejoramiento, Gestión y Mantenimiento de la Red Vial del Paraguay”, sin embargo a raíz de la vigencia de las normas impugnadas no puede acceder a su salario lo cual considera conculcatorio de los Arts. 46, 47, 86, 88 y 137 de la Constitución de la República.-----

La Ley de Organización Administrativa N° 22/1909 en su Art. 251 dispone: “*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*”.-----

La Ley N° 1626/00 en su Artículo 16 Inc. f) establece: “*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*”. El Artículo 143 dispone: “*Los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser incorporados a la administración pública...*”.-----

El Artículo 17 de la referida ley 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*”.-----

Artículo 25.- Se consideran necesidades temporales de excepcional interés para la comunidad las siguientes:

- a) combatir brotes epidémicos;
- b) realizar censos, encuestas o eventos electorales;
- c) atender situaciones de emergencia pública; y,
- d) ejecutar servicios profesionales especializados.-----

Artículo 27.- La contratación se efectuará por acto administrativo de la más alta autoridad del organismo o entidad respectivo, previo concurso de méritos para los casos previstos en los incisos b) y d) del artículo 25, y por contratación directa para los casos contemplados en los incisos a) y c) del mismo artículo.-----

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 el 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 ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"FEDERICO AUGUSTO FERNÁNDEZ FLORES  
C/ LOS ARTS. 16º INC. F), 17º, 25º, 27º, 143º DE  
LA LEY Nº 1626/2000 DE LA FUNCIÓN  
PÚBLICA, C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 700/96  
Y C/ EL ART. 251 DE LA LEY DE  
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA". AÑO:  
2014 - Nº 379.-----

...///...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 Nº 1626/00 fueron modificados por Ley Nº 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. Así también, el Art. 17 de la Ley Nº 1626/00 debe ser declarado inconstitucional por tener vinculación directa con las citadas normas.-----

Ahora bien, en cuanto a los Arts. 25 y 27 de la Ley Nº 1626/00 no observo que las mismas sean inconstitucionales, además el accionante ya fue contratado por una institución pública por lo que no puede sentirse agraviado ni afectado por dichas normas.-----

Por otra parte, el Art. 88 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, la disposición prevista en el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, 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.-----

El Art. 1º de la Ley Nº 700/96 que reglamenta el Art. 105 de la Constitución, agravia igualmente al accionante, en cuanto establece la prohibición de la doble remuneración a los funcionarios públicos. Sostiene que ello afecta su derecho a la propiedad, porque le obliga a optar por su haber jubilatorio o remuneración que percibe por la prestación de sus servicios en el cargo que ocupa actualmente. La citada disposición no denota vicios de inconstitucionalidad, porque reglamenta el Art. 105 de la Ley Suprema, y como expresáramos más arriba, la prohibición de la doble remuneración se refiere al empleado público en servicio activo que ocupa dos cargos simultáneamente, y no a quienes se encuentran bajo el régimen jubilatorio y hayan accedido nuevamente a la función pública. En consecuencia, tal normativa no afecta al accionante.-----

En consecuencia, mi voto es porque se decrete la inconstitucionalidad de los Arts. 16 Inc. f) y 143 de la Ley Nº 1626/00 (modificados por Ley Nº 3989/10), Art. 17 de la Ley Nº 1626/00 y Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa en relación al accionante, de acuerdo a lo previsto en el Art. 555 C.P.C.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere a los votos de los Ministros, Doctores **FRETES** y **BAREIRO DE MÓDICA**, por los mismos fundamentos.-

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando S.S.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. Arnaldo Levera  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 559

Asunción, 28 de abril de 2016.-

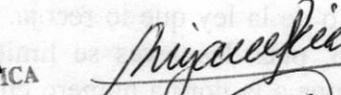
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

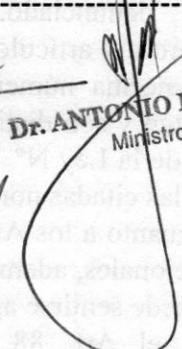
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 251 de la Ley Organización Administrativa, el Art. 17 de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública" y del Art. 1 de la Ley N° 3989/10 (que modifica los Arts. 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000), con relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

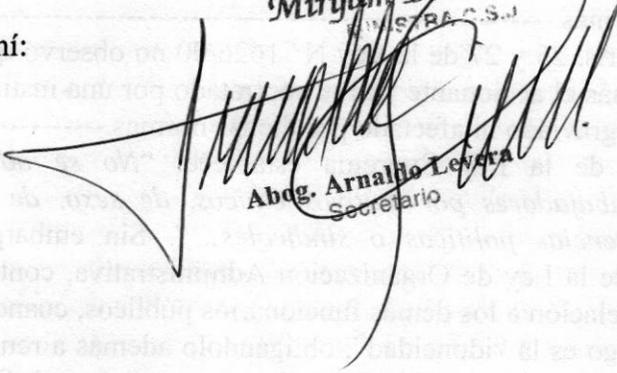
  
GLADYS E. BAREIRO de MODICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro



Ante mí:

  
Abog. Arnaldo Leivera  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.