



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: RAMONA DE LA CRUZ GIMÉNEZ MONGELOS C/ ARTS 16 INC F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 Y ART 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA". AÑO: 2015 - N° 09.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Quinientos sesenta*

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: "RAMONA DE LA CRUZ GIMÉNEZ MONGELOS C/ ARTS 16 INC F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00 Y ART 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Ramona de la Cruz Giménez Mongelos, 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: La Sra. **RAMONA DE LA CRUZ GIMENEZ MONGELOS**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16° inc. f), 17° y 143° de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública 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 N° 2344 de fecha 08 de Octubre de 2014, se concedió jubilación Obligatoria a favor de la Sra. **RAMONA DE LA CRUZ GIMENEZ MOGELOS**.

Manifiesta que la ley impugnada viola normas y principios constitucionales, lesionando en consecuencia derechos otorgados y reconocidos por la Carta Magna, en los artículos 46°, 47° inc. 2) y 3), 92°, 102° y 103° 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 artículos 16° inc. f) y 143° de la Ley de la Función Pública, es oportuno señalar que han sido modificados por nuevas normativas vigentes (Ley N° 3989/2010), por lo que un pronunciamiento de esta Corte sobre dichas disposiciones resultaría ineficaz y carente de interés práctico.

Respecto a la impugnación del Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa del Estado, y el Art. 17° de la Ley 1626/2000 "De la Función Pública" considero puntualmente la inexistencia de agravio actual, que significa que el gravamen no existe al momento en que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, debido a que la accionante no ha demostrado fehacientemente haber sido incorporada nuevamente a la Función Pública percibiendo una remuneración en el nuevo cargo, viéndose afectada por las disposiciones legales atacadas. En este sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia de un nexo efectivo entre el agravio actual concreto y la garantía constitucional a invocarse. El mismo

*GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

Código de Procedimientos Civiles en su Artículo 555° reza lo siguiente: "... *La sentencia de la Corte Suprema solo tendrá efecto para el caso concreto...*".-----

En otro orden de ideas, de las disposiciones que rigen y guardan relación con la acción autónoma de inconstitucionalidad, esto es, de la Constitución Nacional en su artículo 132, del Código de Procedimientos Civiles en su artículo 550 y siguientes; y su complementación en la Ley N° 609/95 "Que organiza la Corte Suprema de Justicia" artículos 11 y 12, emergen los requisitos para la viabilidad de este tipo de acciones los cuales pueden ser resumidos en los siguientes: a) la individualización del acto normativo de autoridad, aquél de carácter general o particular, señalado como contrario a disposiciones constitucionales; b) la especificación del precepto de rango constitucional que se entienda como vulnerado y c) **en lo que hace a la fundamentación de la acción, la demostración suficiente y eficiente de agravios que irán a constituirse en el eje central de la justificación de la inaplicabilidad.**-----

En el caso en cuestión es precisamente éste el requisito no observado por la accionante, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el control de constitucionalidad de las leyes, ello debido a la notable trascendencia que deviene, en caso de ser positivo, del resultado de la acción. Siendo la consecuencia una sentencia que eventualmente haga lugar a un planteamiento constitucional, el efecto inmediato de tal pronunciamiento es la no ejecución de una orden emanada nada más y nada menos que de uno de los poderes del Estado, esto es, una desobediencia autorizada judicialmente a desconocer sobre una persona o personas una disposición que ha recorrido todos los canales legales para su vigencia al tiempo de ser dictada en virtud de la soberanía de un Estado.-----

En prosecución del estudio y analizando las pretensiones de la accionante canalizadas por la presente acción es dable concluir que las mismas no reúnen los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de las disposiciones que ataca, siendo que aquella se centra más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional sin demostrar fehacientemente que el mismo se ha incorporado nuevamente a la Administración Pública viéndose afectado por las disposiciones atacadas. En este sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse, en el caso particular ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción.-----

Por todo lo precedentemente expuesto, corresponde no hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **RAMONA DE LA CRUZ GIMENEZ MONGELOS**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 16 inc. f), 17 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 acompaña las instrumentales agregadas a autos de las que se desprenden su calidad de JUBILADA del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y su inminente recontractación.-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 47 núm. 3), 101 de la Constitución, y fundamenta su acción refiriendo que la fuente y contraprestación del aporte jubilatorio es distinto y muy diferente al de la remuneración, no se pueden equiparar.-----

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 norma anterior (impugnada por la accionante), ya que sigue manteniendo el criterio de que los fun...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RAMONA DE LA CRUZ GIMÉNEZ  
MONGELOS C/ ARTS 16 INC F) Y 143 DE LA  
LEY N° 1626/00 Y ART 251 DE LA LEY DE  
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA". AÑO:  
2015 - N° 09.

...///...cionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser reincorporados a la Administración Pública, razón por la cual los agravios manifestados por la recurrente persisten hasta la fecha.

Hecha estas acotaciones, y yendo al análisis del contenido de las normativas 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 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". (Negritas y subrayado son míos).

El **Artículo 17 de la Ley N° 1.626/2000** dice: "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".

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. Considerando estos motivos, el **Artículo 17 de la Ley N° 1626/00** también impugnado, deviene igualmente inconstitucional.

GLADYS E. AREIRO de MÓDICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.  
Abog. Arpadó Levera  
Secretario

Por otra parte, el Artículo 88 "DE LA NO DISCRIMINACIÓN" 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 CONSTITUCIÓN" 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.

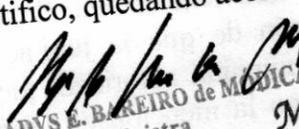
Por lo tanto concluyo que el **Artículo 1 de la Ley N° 3989/2010** (que modifica los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000), el **Artículo 17 de la Ley N° 1626/00** y el **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909**, contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 109 "DE LA PROPIEDAD PRIVADA"; 86 "DEL DERECHO AL TRABAJO"; 88 "DE LA NO DISCRIMINACION" y 137 "DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN" de la Constitución siendo la incompatibilidad de los mismos con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede derogar preceptos consagrados en la Constitución, en virtud de la supremacía de esta, si así lo hiciere, carecería de validez. Ello queda determinado con las previsiones del Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: "La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución".

En consecuencia, ante las consideraciones vertidas opino, que corresponde **hacer lugar** a la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la señora **RAMONA DE LA CRUZ GIMENEZ MONGELOS**, 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) el **Artículo 17 de la Ley N° 1626/00** y el **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909**, respecto de la misma, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C.. Es mi voto.

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

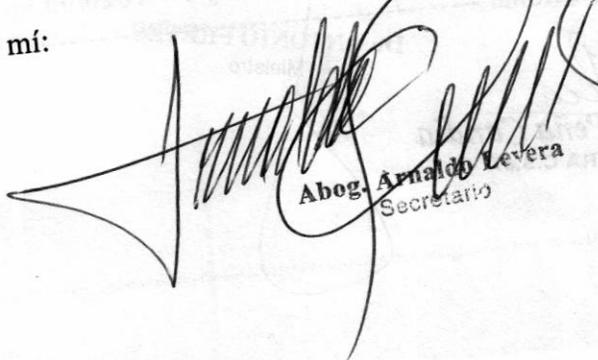
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RAMONA DE LA CRUZ GIMÉNEZ  
MONGELOS C/ ARTS 16 INC F) Y 143 DE LA  
LEY N° 1626/00 Y ART 251 DE LA LEY DE  
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA". AÑO:  
2015 - N° 09.

...///...SENTENCIA NUMERO: 560

Asunción, 28 de abril de 2.016.-

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 la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3989/10 (Que modifica los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00), el Art. 17 de la Ley N° 1626/00 y del Art. 251 de la Ley N° 22/1909, con relación a la accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

*GLADYS E. BAREIRO de MODICA*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Arnaldo Leyera*  
Secretario

