



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GRAL. DIV. (R) REINALDO CABALLERO BARBOZA C/ EL ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE FECHA 22/06/1909 Y C/ LOS ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00". AÑO: 2014 - N° 1229.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Quinientos sesenta y tres*

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: "GRAL. DIV. (R) REINALDO CABALLERO BARBOZA C/ EL ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE FECHA 22/06/1909 Y C/ LOS ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Reinaldo Caballero Barboza, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogados.

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: El señor REINALDO CABALLERO BARBOZA, por derecho propio y bajo patrocinio de abogados, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"; y contra el Art. 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 desprende su calidad de JUBILADO de las Fuerzas Armadas de la Nación desde el 4 de septiembre de 2012 (fs. 5) y su actual cargo en la función pública como Secretario Privado del Ministro de Defensa Nacional (fs. 7).

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 1, 86, 102, 109 de la Constitución, y fundamenta su acción refiriendo, entre otras cosas, que por aplicación de las normas atacadas: "(...) se me estaría imposibilitando percibir los haberes que legal y constitucionalmente me 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 norma anterior (impugnada por el accionante), 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 el recurrente persisten hasta la fecha.

Hecha estas acotaciones, y yendo al análisis de las normativas impugnadas en autos, es preciso traerlas a colación:

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

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

“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”.-----

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 las normas mencionadas 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, 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, 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 de 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).-----

Es de recordar que ninguna disposición legal puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se opone a lo establecido en preceptos constitucionales carecerá de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el 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...///...”*



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GRAL. DIV. (R) REINALDO CABALLERO
BARBOZA C/ EL ART. 251 DE LA LEY DE
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE
FECHA 22/06/1909 Y C/ LOS ARTS. 16 INC. F) Y
143 DE LA LEY N° 1626/00". AÑO: 2014 - N°
1229.

...///...opuestos a lo establecido en esta Constitución".-----

Por lo manifestado precedentemente concluyo que las normas impugnadas contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-

Así las cosas, opino que corresponde *hacer lugar* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **REINALDO CABALLERO BARBOZA** y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3989/2010** (que modifica los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000), y **Artículo 251 de la Ley N° 22/1909**, respecto del mismo, por los fundamentos expuestos. Asimismo corresponde *levantar* la medida de suspensión de efectos dispuesta en autos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. **REINALDO CABALLERO BARBOZA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16° inc. f) y el Art. 143° de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública" y el Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa del 22 de Junio de 1909.-----

De la documentación acompañada, surge que efectivamente por Decreto N° 9639 de fecha 04 de Setiembre de 2012, se acordó el Retiro Temporal del cuadro permanente de las FF.AA. al **GRAL. DIV (R) REINALDO CABALLERO BARBOZA**. Posteriormente en atención a su idoneidad, fue nombrado como Secretario Privado de S.E el Señor Ministro de Defensa Nacional según copia de Resolución N° 366 de fecha 05, de Setiembre de 2014.-----

Manifiesta que las Leyes impugnadas violan normas y principios constitucionales, lesionando en consecuencia derechos otorgados y reconocidos por la Carta Magna, en los Arts. 1°, 86° 102° 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*

GLADYS BAREIRO de MÓNICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

recursos humanos con el grado de especialización del contratado. La docencia y la investigación científica quedan excluidas de esta limitación.”-----

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 repudia da 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).-----

Respecto 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...!!!...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GRAL. DIV. (R) REINALDO CABALLERO BARBOZA C/ EL ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE FECHA 22/06/1909 Y C/ LOS ARTS. 16 INC. F) Y 143 DE LA LEY N° 1626/00". AÑO: 2014 - N° 1229.

...///...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 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 que modifica los Arts. 16° inc. f) y 143° de la ley N° 1626/2000 "De la Función Pública", en relación al accionante de conformidad al Art. 555 del C.P.C. Ordenar el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesto por A.I. N° 2619 del 08 de Octubre de 2014. Es mi voto.---

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere a los votos de los Ministros, Doctores BAREIRO DE MÓDICA y 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:

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA Ministra

Miryam Peña Candia MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES Ministro

Ante mí:

Abog. Arnaldo Lovera Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 563

Asunción, 29 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 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) y del Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa, en relación al accionante.

ORDENAR el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesto por A.I.N° 2619 del 08 de Octubre 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 Lovera Secretario