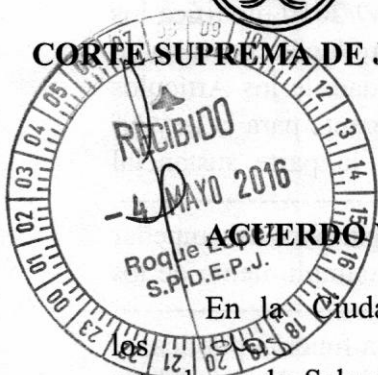




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MANUEL ANTONIO MENDEZ GONZÁLEZ C/ LOS ARTS. 16° INC. F), 143° Y 17° DE LA LEY N° 1626/2000 Y C/ EL ART. 251° DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1909". AÑO: 2014 - N° 538.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Quinientos setenta*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *Mayo* 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: "MANUEL ANTONIO MENDEZ GONZÁLEZ C/ LOS ARTS. 16° INC. F), 143° Y 17° DE LA LEY N° 1626/2000 Y C/ EL ART. 251° DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1909"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Manuel Antonio Mendez González, 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: Se presenta el Sr. **MANUEL ANTONIO MENDEZ GONZALEZ**, a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16° inc. f), 17° y el Art. 143° de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública; Art. 1° de la Ley 3989/2010 que modifica los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley 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 Resolución N° 1605 de fecha 22 de Julio de 2013, se concede Jubilación Ordinaria al Sr. **MANUEL ANTONIO MENDEZ GONZALEZ**. Posteriormente en atención a su idoneidad, fue seleccionado en carácter de Coordinador departamental (Caaguazú) del Programa "Tekoporá", según Resolución N° 0977 de fecha 31 de Octubre de 2013, cargo en el que no puede desempeñarse por tener en contra las referidas disposiciones legales que ataca.

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. 3), 86, 88, 92, 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**

*[Signature]*  
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*[Signature]*  
Abog. *[Signature]* Levera  
Secretario

*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.-----

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 septiembre 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, ...///...*”



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MANUEL ANTONIO MENDEZ GONZÁLEZ C/
LOS ARTS. 16° INC. F), 143° Y 17° DE LA LEY
N° 1626/2000 Y C/ EL ART. 251° DE LA LEY DE
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1909".
AÑO: 2014 - N° 538.



...religion, 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 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.).-----

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 los Arts. 46, 47 inc. 3), 86 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.-----

El 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 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.-----

Que fundado en lo expuesto, en concordancia con el parecer del Ministerio Público,
corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad promovida y en
consecuencia, declarar la inaplicabilidad del 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 "De la
Función Pública", en relación al Sr. MANUEL ANTONIO MENDEZ GONZALEZ. Es
mi voto.-----

A su turno la Doctora BAREIRO DE MÓDICA dijo: El señor MANUEL
ANTONIO MENDEZ GONZALEZ, por sus propios derechos y bajo patrocinio de
abogada, 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 (fojas 3/23) de las
que se desprende la calidad de JUBILADO del Magisterio Nacional y funcionario
contratado de la Secretaria de Acción Social, dependiente de la Presidencia de la
República.-----

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FERRER
Ministro

Abog. [Signature]

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 47, 86, 88, 92, 101, 109 de la Constitución, y fundamenta su acción refiriendo que: "(...) *Las normas hoy atacadas de inconstitucionalidad conculcan mi derecho a acceder a un cargo de la Función Pública por el hecho de haber obtenido la declaración de mi derecho a la jubilación (...)*".-----

Es oportuno aclarar que 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, 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 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 transcriptas 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.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MANUEL ANTONIO MENDEZ GONZÁLEZ C/  
LOS ARTS. 16° INC. F), 143° Y 17° DE LA LEY  
N° 1626/2000 Y C/ EL ART. 251° DE LA LEY DE  
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1909".  
AÑO: 2014 - N° 538.



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 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.

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 las disposiciones atacadas contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.

Así las cosas y en virtud a lo manifestado opino que, corresponde **hacer lugar** a la acción de inconstitucionalidad promovida por el señor **MANUEL ANTONIO MENDEZ GONZALEZ**, 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 251 de la Ley N° 22/1909** y el **Artículo 17 de la Ley N° 1626/00**, respecto del mismo, de conformidad a lo previsto en el Artículo 555 de nuestro Código de forma. Es mi voto.

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, 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:

*Gladys E. Bareiro de Modica*  
GLADYS E. BAREIRO de MODICA  
Ministra

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRAS

*Dr. Antonio Fretes*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Arnaldo Leveza*  
Abog. Arnaldo Leveza  
Secretario



SENTENCIA NUMERO: 570

Asunción, 02 de Mayo 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. 251 de la Ley de Organización Administrativa, el Art. 17 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública" y 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]*  
GLADYS E. BAREIRO de MÚJICA  
Ministra

Ante mí:

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FERRER  
Ministro

*[Signature]*  
Abog. ANTONIO FERRER



*[Faint signatures and text at the bottom of the page]*