



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ESTEBAN ESPINOZA FERNÁNDEZ C/ ARTS.
16 INC. F), 17, 61 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". AÑO: 2014 - N° 1275.**

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veintinueve~~ ^{veinte} días del mes de ~~agosto~~ ^{septiembre} del año dos mil quince, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctor **ANTONIO FRETES**, Presidente y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI**, quien integra esta Sala en reemplazo del Doctor **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ESTEBAN ESPINOZA FERNÁNDEZ C/ ARTS. 16 INC. F), 17, 61 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"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Esteban Espinoza Fernández, 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: El Abogado Esteban Espinoza Fernández, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta ante esta Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 16 Inc. f), 17, 61 y 143 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCION PUBLICA"; Art. 1° de la Ley N° 700/96 y Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa.

Manifiesta el accionante que es personal militar en situación de retiro de las Fuerzas Armadas de la Nación conforme lo demuestra con el Decreto N° 3944 de fecha 30 de junio de 1999 cuya copia autenticada acompaña. Recientemente fue nombrado Juez de Primera Instancia en lo Laboral de la Circunscripción Judicial de Central, pero sin que a la fecha perciba su haber jubilatorio en virtud a la vigencia de las disposiciones impugnadas en esta acción. Arguye que las citadas normas legales conculcan su derecho a acceder a 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, lo cual no solo es violatorio del Art. 86 de la C.N. que garantiza el derecho a un trabajo lícito a todos los habitantes de la República, contraviniendo la prohibición de toda discriminación contemplada en el Art. 88, cuando que por imperio del Art. 47 Inc. 3, se garantiza el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad. Igualmente aduce, que la jubilación que por ley se le ha acordado entró a formar parte de su patrimonio (Art. 109 C.N.), y por lo mismo es un bien que no puede ser menoscabado como resultaría por la aplicación de los artículos impugnados.

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 dispone 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

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

[Handwritten signature]
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Handwritten signature]
MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

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 61: “*Ningún funcionario público podrá percibir dos o más remuneraciones de organismos o entidades del Estado. El que desempeñe interinamente más de un cargo tendrá derecho a percibir el sueldo mayor”*-----

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”*-----

Es importante resaltar en primer lugar que los Artículos 16 Inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/00 fueron modificados por la Ley N° 3989/10, sin embargo las modificaciones establecidas en dicho cuerpo legal no ha variado en lo sustancial con relación a los agravios expuestos por el accionante, por lo que corresponde su estudio.-----

Así las cosas, yendo al fondo de la cuestión planteada, relativa a 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, 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, los referidos Artículos 16 Inc. f), 17 y 143 son conculcatorios 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, salvo la excepción expresa de la mencionada norma constitucional.-----

Por otro lado, el Artículo 61 de la Ley N° 1626/00 concuerda plenamente con lo dispuesto en el Art. 105 de la Constitución Nacional, en el sentido de que ninguna persona puede percibir como funcionario público más de un sueldo o remuneración simultáneamente, con excepción del ejercicio de la docencia, por lo que bajo ningún sentido esta disposición puede ser considerada inconstitucional.-----

Finalmente, el Art. 1° de la Ley N° 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 per...!!!...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ESTEBAN ESPINOZA FERNÁNDEZ C/ ARTS.
16 INC. F), 17, 61 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". AÑO: 2014 - N° 1275.-----**

...///...cibe 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.-----

Por las consideraciones que anteceden opino, que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar inaplicables el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y los Arts. 16 Inc. f), 17 y 143 de la Ley N° 1626/00 (modificados por Ley N° 3989/10) en relación con el Señor Esteban Espinoza Fernández, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta el Abog. **ESTEBAN ESPINOZA FERNANDEZ**, a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16° inc. f), 17°, 61° 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"; Art. 251° de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado y el Art. 1° de la Ley 700/96.-----

De la documentación acompañada, surge que efectivamente por Decreto N° 3944 de fecha 30 de Junio de 1999, se acordó retiro temporal al **SOM. MB. ESTEBAN ESPINOZA FERNANDEZ**. Posteriormente en atención a su idoneidad, fue designado en carácter de Juez de Primera Instancia en lo Laboral de la Circunscripción Judicial de Central, según Decreto N° 1705 de fecha 26 de Agosto 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. 46, 47, 86, 88, 92, 102, 103, 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°.- 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."-----

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.-----

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Mag. Sra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Secretaria

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

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).-----

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° ...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ESTEBAN ESPINOZA FERNÁNDEZ C/ ARTS.
16 INC. F), 17, 61 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". AÑO: 2014 - N° 1275.-----**

...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 accionante formula agravios contra el Art. 61° de la Ley N° 1626/2000 y contra el Art. 1° de la Ley 700/96. Las citadas disposiciones no denotan vicio de inconstitucionalidad porque reglamentan el Art. 105 de la Constitución, que 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. Por tanto la prohibición de la doble remuneración se refiere al empleado público en servicio activo, y no a quienes se encuentran bajo el régimen jubilatorio y han accedido nuevamente a la función pública.--

Finalmente 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 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 3989/2010 que modifica los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley 1626/2000 "De la Función Pública", en relación al accionante de conformidad al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI** manifestó que se adhiere al voto del Ministro, 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. BARBEIRO de MORALES
Ministra

Ante mí:

Abog. Gladys E. Barbeiro de Morales
Secretaría

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 232

Asunción, 29 de Abril de 2015.-

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 de Organización Administrativa, el Art. 17° de la Ley 1626/2000 "De la Función Pública", y el 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", en relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

GRACIAS E. B. 
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

Ante mí:


Notario