CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR WILLIAN LUCIO VERA MORAN C/ ART. 16° INC. F), 17° Y 143° DE LA LEY N°1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", EL ART. 1° DE LA LEY 3989/2010 QUE MODF. LOS ARTS. 16° Y 143° DE LA LEY 1626/2000, EL ART. 251° DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL 22 DE JUNIO DE 1909. AÑO: 2020 N°:798.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 21-08-2024 Roque López Franco Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos sesenta

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los dieciséis días del mes de Agosto del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR WILLIAN LUCIO VERA MORAN C/ ART. 16° INC. F), 17° Y 143° DE LA LEY N°1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", EL ART. 1° DE LA LEY 3989/2010 QUE MODF. LOS ARTS. 16° Y 143° DE LA LEY 1626/2000, EL ART. 251° DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL 22 DE JUNIO DE 1909",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor Willian Lucio Vera Moran por derecho propio 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: ----------

C U E S T I Ó N:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?----------

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS**.----------

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta ante esta Sala el señor Willian Lucio Vera Moran, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 16° inc. f), 17 y 143 de la Ley N° 1626/2000, Art. 1 de la Ley N° 3989/2010 que modifica los Arts 16 inc. f) y 143 de la Ley N° 1626/2000; y el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa de 1909.----------

Señala, como fundamento de su presentación, que*: "el recurrente a la fecha, se encuentra impedido para el acceso como funcionario de la Administración Pública, especificamente como Director del Establecimiento Penitenciario de la Penitenciaria Regional de Coronel Oviedo, dependiente del Ministerio de Justicia, precisamente por su condición de jubilado de las fuerzas policiales por disposición de las normas atacadas de inconstitucionales....."*.----------

El Art. 550 del Código Procesal Civil, dispone*: "**Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes**, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, los principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia, la acción de*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

inconstitucionalidad en el modo establecido por las disposiciones de este capítulo" (Negrita es mía).----------

En ese aspecto, analizado el escrito de promoción de la presente acción, surge que los fundamentos esgrimidos en el mismo no resultan aptos a los efectos pretendidos por el accionante, habida cuenta que tanto de sus propias manifestaciones así como de la documentación que acompaña, surge que el señor Willian Lucio Vera Moran efectivamente fue pasado a retiro Decreto del Poder Ejecutivo N° 19.402 de fecha 19 de noviembre de 2002, pero no se ha acreditado fehacientemente la existencia de un ofrecimiento laboral para reingresar a la carrera pública.----------

En este punto, es dable hacer mención que quien pretende promover una acción de esta naturaleza, debe acreditar que posee un interés particular, concreto y —por sobre todas las cosas- actual; y, en el caso de autos, no se ha demostrado el cumplimiento de este requisito, por lo que podemos concluir que la pretensión del accionante es una declaración de inconstitucionalidad con efectos a futuro, es decir, para el eventual caso que el mismo vuelva a ocupar un cargo en la Administración Pública. Esta situación nos ubica no solo ante la carencia del carácter actual del agravio que se señalará, sino ante la inexistencia del agravio en sí.----------

Por las razones precedentemente expuestas, opino que corresponde el rechazo de la presente acción de inconstitucionalidad, así como el levantamiento de la medida de suspensión de efectos concedida por el A.I. N° 557 de fecha 23 de julio de 2020. Voto en ese sentido.-----

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA ,** dijo:----------

1.- El señor Willian Lucio Vera Moran, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promovió Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley 3989/10, que modifica el art. 16 inc. 1) y 143 de la Ley Nro. 1626/2000 y el artículo 17 de la Ley 1626/2000. Así también cuestionó la constitucionalidad del art. 251 de la Ley de Organización Administrativa del Estado del 1909.-

2.- La primera norma impugnada inhabilita el ingreso para la función pública a los jubilados de la administración estatal, en cuyo caso, éstos se encuentran privados de presentarse, siquiera, a los concursos públicos. El aquí accionante fue pasado a retiro por Decreto del Poder Ejecutivo N° 19402 del 19 de noviembre de 2002; con lo cual acreditó su legitimación para promover la presente acción.----------

3.- Ingresando al análisis del caso, debemos señalar que constitucionalmente, la idoneidad - Art. 47 numeral 3- se constituye en el único requisito para el acceso a las funciones públicas. Sobre el punto, existe cierta discusión respecto de si tal requisito de "idoneidad" puede o no ser objeto de reglamentación legal. De mi parte, propugno una respuesta afirmativa a tal situación, pero, con la siguiente y expresa salvedad: tal reglamentación, en su contenido, debe superar el denominado test de razonabilidad a los efectos de ser considerada constitucionalmente válida.----------

4.- Dentro de ese encuadre pueden presupuestarse condiciones tanto positivas como negativas de "idoneidad". Estas últimas -negativas- se materializan a través de las denominadas incompatibilidades o inhabilidades que es lo que regula, justamente, la norma que nos ocupa. Estas inhabilidades responden, generalmente, a circunstancias que tienen que ver o que se vinculan con la solvencia moral del potencial postulante, sino véase el ámbito de aplicación de los primeros cuatro incisos de la norma en examen. Sin embargo, el último inciso, que es el que nos ocupa, no guarda una relación adecuada y coherente con dicho contenido

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 21-08-2024 Roque López Abog. Asistente

fundacional, por lo que, deviene claro que ese no es el reparo que propugna la legislación en estudio.----------

5.- Aparentemente -porque no se ve con claridad- lo que se pretende tutelar es el acceso a la función pública de aquellos eventuales postulantes que aún no han tenido la posibilidad de ocupar un cargo público como si lo tuvieron, en su momento, los jubilados. Si ese fuere el caso, la medida dispuesta no puede ser calificada de adecuada porque la finalidad pretendida no es legítima y si acaso lo fuera -que claramente no lo es- tampoco cumpliría el requisito de necesidad a los efectos superar el test de razonabilidad antes dicho.----------

6.- En efecto, aunque con la regulación hay probabilidades de consagrar -al menos parcialmente-dicha finalidad, no obstante, la constitucionalidad de ésta sucumbe ante una notoria falta de coherencia con nuestra norma fundamental, esto, por dos razones de insoslayable relevancia: *la primera*, es que aquel fin afecta de manera notoria la garantía constitucional de igualdad sin que se observe una justificación sustancial que permita efectuar la distinción establecida; mientras que, *la segunda*, porque no encuentra respaldo en alguna otra norma de la Constitución.----------

7.- Dentro de ese contexto, la doctrina especializada ha dicho que habrá razonabilidad normativa cuando las normas de inferior jerarquía «..mantengan una coherencia con: las constitucionales, de suerte que no resulte contradictoria con lo establecido en la Constitución nacional...»[1]. La inhabilidad aquí prevista es contraria a la garantía citada en el punto anterior toda vez que impide toda posibilidad de postulación a un concurso público de oposición evitando, de esa manera, que el ciudadano -inmerso en la categoría- puje por el acceso a un cargo público. Tal impedimento no responde, naturalmente, a un tratamiento igualitario, sino que, todo lo contrario.----------

8.- Habrá que referir que el hecho de que una persona sea beneficiaria de la jubilación ordinaria, no puede implicar, como antaño se pensaba, la producción de una cesantía definitiva en la actividad laboral. Una visión constitucional no nos puede llevar hacia ese sendero dado que la norma fundamental garantiza el derecho al trabajo en su art. 86 en concordancia con el *in fine* del primer párrafo del art. 102. De hecho que el sistema legal, a modo de ejemplo, prevé la posibilidad -ver art. 95 del CT- de que un trabajador que obtuvo la jubilación ordinaria celebre un nuevo contrato laboral con el empleador, en el entendimiento, naturalmente, de que la persona jubilada sigue siendo un sujeto activo y útil con plena facultad –reconocida constitucionalmente- de seguir ejerciendo la actividad laboral de su preferencia.----------

9.- Hay que destacar que el principio de jerarquía constitucional -art. 137 de la CN- requiere que toda aquella regla infra constitucional que produzca una afectación a un derecho reconocido en ésta de carácter superior -como el de la igualdad- reclama, al menos, algún

[1] Sagués, N.P. (2019). *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires, Argentina. Astrea. Pág. 741

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

respaldo en otra norma igualmente constitucional. Así se expide la doctrina al referir que *«...Los derechos fundamentales, en tanto derechos de rango constitucional pueden ser restringidos sólo a través de, o sobre la base de, normas con rango constitucional...»*[2].----------

10.- No se constata la existencia de otra norma con dicho rango -constitucional- que otorgue un amparo a la medida adoptada toda vez que en lo particular el art. 103 no dispone alguna restricción, mientras que, tampoco es que estemos ante un grupo sustancialmente relegado, sino que, todo lo contrario, con la medida se relega, de entrada e indirectamente, a las personas por razones de edad -la jubilación ordinaria se produce por ésta circunstancia-. Sobre este punto, la doctrina tiene dicho que se debe extremar, incluso, recursos para la tutela de la ancianidad en favor de esa franja considerada como vulnerable «...pero jamás una diferencia en perjuicio de este sector...»[3].----------

11.- Cabe resaltar que la Corte IDH, ya ha puesto de manifiesto que *«...La Corte considera que la jubilación es un derecho ajeno a la condición de idoneidad para el ejercicio de funciones públicas...»*[4]. Recordemos que por imperio del art. 47 numeral 3 de la CN, no hay más requisito que la idoneidad para el acceso a la función pública, en cuyo caso, la jubilación es un derecho ajeno a dicha condición tal como lo indica dicho organismo internacional.--------

12.- Por su parte, hemos adelantado que la medida es, igualmente, innecesaria: En efecto, la idoneidad requerida para ocupar un determinado cargo en la función pública quedará supeditada, en ulterior instancia, no a la existencia o no de una jubilación anterior sino, objetivamente, a las probanzas y requerimientos que emerjan del proceso respectivo y, sobre todo, a los criterios que exijan la naturaleza del cargo al cual se aspira. Hay que tener en cuenta que el proceso de convocatoria y contratación estarán basados en principios de eficacia y transparencia, así como criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud, tal como lo indica el inc. a) del Art. 07 numeral 1 de la Ley 2535 que Aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que es una norma, desde luego, de rango supra legal.-

13.- De esta manera, resulta visto que la norma impugnada, en este caso, el inciso f) del artículo 16 de la Ley 1626/2000, modificado por el art. 01 de la Ley 3989/10, no supera el test de razonabilidad, en cuyo caso, resulta inconstitucional y debe ser declarado en tal sentido.---

14.- Así también, sigue la misma suerte el art. 143 de la Ley 1626/2000, modificado por el art. 01 de la Ley 3989/10, por cuanto que ésta norma. establece una excepción a la regla general de inhabilitación establecida en el inciso f) recientemente analizado. Esto es así, por cuanto que, si la regla general pierde vigencia, desde luego que la excepción a dicha regla deviene, igualmente, inaplicable sobre todo porque si asumimos la premisa de que el jubilado se encuentra facultado a concursar y por ende ocupar un cargo público, con mayor razón aún, **está habilitado para celebrar un contrato** dentro de un régimen especial, cual es, la contratación por tiempo determinado. En consecuencia, el alcance de la inconstitucionalidad aplica a la normativa citada.----------

15.- Hemos de aclarar que, con tal determinación, esta Corte no está imponiendo u ordenando que el jubilado, necesariamente, ocupe una función dentro de la Administración, sino que se procura tutelar la garantía en el acceso a la función pública, circunstancia que

---

[2] Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, España. Pág. 277

[3] Amaya, J.A., Director. (2018). *Tratado de control de constitucionalidad y convencionalidad. Tomo 4. Derechos y Garantias*. Buenos Aires, Argentina. Astrea. Pág. 60.-

[4] Cuadernillos de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 14: *Igualdad y no discriminación* / Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, C.R.: Corte IDH, 2021

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 21-08-2024 Roque López Franco Relator

quedará, como debe de ser, a las resultas y bajo la competencia exclusiva del órgano respectivo de la administración pública.----------

16.- Respecto de la constitucionalidad del art. 17 de la Ley 1626/2000, deviene inoficioso ingresar a su estudio toda vez que, atendiendo a que por los efectos de la inconstitucionalidad de las normas antes citadas, aquellas inhabilidades no aplican para el accionante, en cuyo caso, no podrá, en la práctica, invocarse como elemento conducente para sancionar de nulidad del acto jurídico -contrato o nombramiento- dado que los impedimentos aquí abordados -previstos en la Ley 3989/10-, como se dijo, no aplican para el accionante. Aclaramos, sin embargo, que el incumplimiento de cualquier otro requerimiento si podrá ser invocado por la autoridad pública, si así fuere el caso.----------

17.- La parte accionante solicita, asimismo, la inconstitucionalidad del art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado de 1909. Esta disposición legal fue modificada por el artículo 1 de la Ley N° 6834/2021[5], empero, tanto aquella como su modificación, disponen que el jubilado que ingresa de nuevo a la función pública debe optar entre percibir la remuneración de la jubilación o el salario que viene dado con el cargo correspondiente.----------

18.- La norma es inconstitucional por donde se lo mire. En efecto, los haberes jubilatorios forman parte del patrimonio adquirido de los trabajadores, ergo, resulta inviolable de conformidad al art. 109 de la CN. Además, dicho derecho adquirido es irrenunciable a tenor del art. 86 de la CN; y por extensión, irreversible de conformidad al principio de irreversibilidad de los derechos indisponibles. Por su parte, el art. 102 de la CN, establece en su *in fine* el resguardo de «los derechos adquiridos».----------

19.- En tal sentido la doctrina nacional tiene dicho que *«... El bloque de constitucionalidad en materia laboral está bajo el imperio de la progresividad y la irreversibilidad, y deben ser interpretados en el sentido más favorable a la persona humana del trabajador... La normativa inconciliable con la protección y las garantías de que ya gozan, o deberían gozar los trabajadores, deben considerarse inaplicables...»*[6]. Así también, la doctrina clásica ya ha dicho que *«... la jubilación no es un beneficio graciable; sino, por lo contrario, un derecho del trabajador que ha reunido requisitos para su logro, y que no cabe ni cercenarle, ni denegarle, ni dilatarle...»*[7].----------

20.- En cuanto al salario, el art. 06 y 09 del Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la protección del salario y aprobado por Ley Nro. 935/64, dispone la expresa prohibición de que los empleadores limiten en forma alguna la libertad del trabajador

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Gustavo L. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

[5] Ley 6834/2021. Artículo 1° - Modifícase el Artículo 251 de la Ley de Organización Administrativa, del 22 de junio de 1909, cuyo texto queda redactado como sigue: "Art. 251.- Los jubilados que vuelvan a ocupar un empleo o cargo público rentado, fuese nacional o municipal, deberán optar entre la jubilación y la remuneración en el cargo o empleo que acepten, ingresando a los fondos de jubilaciones y pensiones el importe de retribución que dejen de percibir.."

[6] Cristaldo Montaner, J.D; Cristaldo Rodríguez, B.E (2022) Introducción al Derecho del Trabajo. Asunción, Paraguay. Fides. Pág 208.

[7] Cabanellas de Torres, G. (1992). Compendio de Derecho Laboral. Tomo II. Buenos Aires, Argentina. Heliasta. Pág. 992

de disponer de su salario impidiendo, incluso, que se realicen siquiera descuentos tendientes a obtener o conservar un empleo.----------

21.- Desde luego que nuestra Constitución Nacional protege el salario de los trabajadores en su Art. 92, aplicable al caso de conformidad a la remisión efectuada por el art. 102 citado.-

22.- Y que no se diga que, de esa manera, se está conculcando lo dispuesto por el art. 105 de la CN. En efecto, lo que esta norma constitucional impide es la doble remuneración en carácter de, o como, funcionario o empleado público. La percepción del haber jubilatorio no aplica al supuesto previsto por la norma por cuanto que, por naturaleza, esta percepción no constituye un salario.----------

23.- Queda visto, pues, que la norma examinada -art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado de 1909, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 6834/2021- conculca el principio de prelación constitucional por atentar contra las previsiones emanadas;del citado Convenio 95 de la OIT, e infringe normas de rango constitucional, en este caso, el art. 92. Debe pues, decretarse su inaplicabilidad por ser inconstitucional.----------

24.- **En conclusión**, corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida; y, en consecuencia, declarar respecto del accionante la inaplicabilidad de la Ley 3989/10, en la parte que refiere al inc. f) del Art. 16 y 143 de la Ley 1626/2000, así como el Artículo 251 de la Ley N° 22/1909 modificado por el artículo 1 de la Ley N° 6834/2021. Asimismo, corresponde ***levantar*** la medida cautelar de suspensión de efectos dispuesta en autos. Es mi voto.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS,** dijo: Antes de entrar al estudio de la cuestión planteada, es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 31/05/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 07/06/23.----------

Coincido con el sentido del voto emitido por el colega preopinante Ministro Dr. Cesar Diesel en cuanto a no hacer lugar a la acción promovida, por estos fundamentos:----------

En este expediente, pese a las manifestaciones vertidas por el accionante, entre las documentaciones presentadas, no obra constancia alguna de la prestación de servicios dentro del Estado luego de haberse acogido a la jubilación, sino la mera expectativa en incorporarse, atendiendo al tenor del escrito presentado.----------

Esta circunstancia impide un pronunciamiento sobre el planteamiento de inconstitucionalidad, habida cuenta que la Sala solo puede pronunciarse ante actos normativos que infringen en su aplicación los principios o normas de la Constitución Nacional, atendiendo a los términos del Art. 550 del CPC, lo que equivale a decir que por la falta de comprobación del interés en la decisión nos encontraríamos ante un pronunciamiento en abstracto, lo cual no es permitido.----------

Por las consideraciones hechas precedentemente, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida. En consecuencia, ordenar el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por el A.I. N° 557 de fecha 23 de julio del 2020. Es mi voto.----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR WILLIAN LUCIO VERA MORAN C/ ART. 16° INC. F), 17° Y 143° DE LA LEY N°1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", EL ART. 1° DE LA LEY 3989/2010 QUE MODF. LOS ARTS. 16° Y 143° DE LA LEY 1626/2000, EL ART. 251° DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL 22 DE JUNIO DE 1909. AÑO: 2020 N°:798.----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 21-08-2024 Roque López Franco Asistente

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.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 860

Asunción, 16 de Agosto de 2024 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

NO HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **Willian Lucio Vera Moran**, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente resolución.-----

ORDENAR el levantamiento de la Medida de Suspensión de efectos, dispuesta por el A.I. N° 557 de fecha 23 de julio de 2020, dictado por esta Sala.----------

ANOTAR, registrar y notificar.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

PODER JUDICIAL REPÚBLICA DEL PARAGUAY SECRETARIA JUDICIAL I CORTE SUPREMA DE JUSTICIA