CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ENRIQUE OJEDA FRANCO C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL 22/06/99; ART. 16 INC. F) DE LA LEY 1626/2000 ART. 17, ART. 143 Y ART. 251 DE LA LEY N° 1/1909 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO." AÑO: 2021 N°: 695.**

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 29-10-2021

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO**: Mil sesenta y cinco

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiocho días del mes de Octubre 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 GUSTAVO SANTANDER DANS, VICTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ENRIQUE OJEDA FRANCO C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL 22/06/99; ART. 16 INC. F) DE LA LEY 1626/2000 ART. 17, ART. 143 Y ART. 251 DE LA LEY N° 1/1909 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO"**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Señor **ENRIQUE OJEDA FRANCO** 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: **RÍOS OJEDA, SANTANDER DANS y DIESEL JUNGHANNS,** .----------

A la cuestión planteada, el **Doctor RÍOS OJEDA,** dijo: ----------

1. El señor ENRIQUE OJEDA FRANCO, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los arts. 16 inc. f),17 Y 143 de la Ley 1626/00 "*de la función pública*" y el art. 251 de la Ley N° 1/1909. ----------

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 es una jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación, conforme se desprende de la Resolución N° 1736 de fecha 15 de octubre de 2002; por lo que, queda de manifiesto su legitimación para la promoción de la presente acción.

3. Con relación a la impugnación de los Arts. 16 inciso f), 17 y 143 de la Ley N° 1626/2000, se hace necesario remitirnos a lo que dispone dicha ley en su artículo 2 "*Aun cuando cumplan una función publica, se exceptúan expresamente de lo establecido en el artículo anterior a:* ***inciso a)*** *el Presidente y el Vicepresidente de la República, los senadores y diputados, los gobernadores y los Miembros de las Juntas Departamentales, los intendentes, los Miembros de las Juntas Municipales y las personas que ejercen otros cargos originados en elección popular." La norma excluye de su regulación y aplicación a los Miembros de las Juntas Departamentales y en este caso el accionante según Acuerdo y Sentencia N° 17/2018 del Tribunal Superior de Justicia Electoral fue proclamado como Miembro Titular de la Junta*

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

*Departamental por el periodo constitucional 2018-2023 por lo que carece de legitimación para promover la presente acción en relación a dicha norma.* ----------

4. Finalmente, la parte accionante solicita la inconstitucionalidad del art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado de 1909, la que a la fecha de estudio de la presente acción de inconstitucionalidad ya ha sido modificada por Ley N° 6834/21. Si bien, esta acción fue presentada con suma anterioridad respecto de la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 6834/21, sin embargo, debe extenderse la impugnación impetrada a lo que fuera materia de modificación por cuanto que, no sólo el enfoque de los argumentos esgrimidos queda vinculados a dicha parte de la norma, sino que, sobre todo, la casuística presentada nos impone tal menester. De esta manera, haciendo un abordaje en la totalidad de la materia regulada estaremos garantizando el pleno acceso a la justicia y la tutela jurisdiccional efectiva del justiciable. ----------

5. Habiendo hecho esta aclaración, hay que traer a colación que la norma impugnada y su modificatoria, sigue disponiendo, básicamente, 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. ----------

6. 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*». ----------

7. 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...*»[1]. 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..»[2].----------

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

9. 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.-

10. 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. ----------

11. Queda visto, pues, que la norma examinada -art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado de 1909- 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. ----------

---

[1] Cristaldo Montaner, J.D.; Cristaldo Rodríguez, B.E. (2002). *Introducción al Derecho del Trabajo. Asunción, Paraguay. Fides. Pág. 208.-*

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

12) **En conclusión**, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida; y en consecuencia, declarar respecto del accionante la inaplicabilidad del Artículo 1° de la Ley N° 6834/21 que modifica el Artículo 251 de la Ley N° 1/1909. Asimismo, corresponde ***levantar*** la medida cautelar de suspensión de efectos dispuesta en autos. **ES MI VOTO**. ----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS,** dijo: En el caso que nos ocupa, el recurrente solicitó la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones cuestionadas en virtud a su designación en carácter de Miembro Titular de la Junta Departamental del Departamento Central por el periodo constitucional 2018/2023. ----------

Al momento de procederse al estudio de la acción, se constata que dicha circunstancia (ejercicio del cargo) ha quedado sin efecto, por no haber sido electo en dicho cargo para el nuevo periodo constitucional 2023/2028. Por tal motivo, queda en evidencia la ausencia de agravio actual respecto al accionante, habida cuenta que la Sala solo puede expedirse 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. Corresponde asimismo el levantamiento de la medida cautelar dispuesta mediante el A.I. N° 328 del 26 de abril de 2022. **ES MI VOTO**. ----------

A su turno, el **Doctor DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta ante esta Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el señor Enrique Ojeda Franco, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover Acción de de Inconstitucionalidad contra los Arts. 16° inc. f) y 143° de la Ley N 1626/2000 "*De la Función Pública* y el Art. 251° de la "*Ley de Organización Administrativa y financiera del Estado*". ----------

Señala el accionante, como fundamento de su presentación, que: "... *se ha asimilado erróneamente los conceptos de jubilación y remuneración, prohibiendo al jubilado a percibir la remuneración por la función que desempeña. Dicha remuneración es la contraprestación de la función que ocupa. Si esto es así, sencillamente sería una aprobación por parte del Estado de servicios de una persona en forma gratuita, equiparable a un confiscación de bienes o en su caso, se le prohíbe a percibir su jubilación que es un derecho adquirido, que no nace de la función o servicio que está prestando actualmente al Estado*...." (Sic.). Asimismo, menciona que la norma cuestionada viola el principio de igualdad al discriminar a los jubilados el acceso a la función pública y consiguientemente remuneraciones derivas de ellas. ----------

Respecto a la impugnación de los Art. 16 inc, f), 17 y 143 de la Ley 1626/2000, me adhiero al voto del Ministro preopinante, respecto a la falta de legitimación del accionante, por los mismos fundamentos. ----------

Ahora bien respecto a la impugnación del Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado, vemos que la norma en estudio, contempla la situación del funcionario público pasivo (jubilado) que vuelve a ocupar un cargo al servicio del Estado

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julia C. Pavón Martínez
Secretaria

quien, de acuerdo con la ley, debe optar por la remuneración que percibe en el ejercicio de sus funciones o por los haberes percibidos en concepto de jubilación. Al respecto, considero que el Art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado efectivamente deviene inconstitucional, dado que obliga al jubilado a renunciar a su haber jubilatorio o a su salario en abierta contradicción con el Art. 86 de la Constitución, que consagra la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador. ----------

Es menester tener presente que la jubilación fue instituida como un derecho que asiste a todos los funcionarios o empleados, que han aportado parte de su salario a lo largo de su carrera pública para que, luego de cumplidos los requisitos legales para poder retirarse de la función, reciban una renta o remuneración vitalicia que les permita llevar una vida digna, es decir, el haber jubilatorio percibido por el jubilado no es un salario por los trabajos realizados, sino una devolución de los aportes que el mismo ha hecho durante todo el tiempo de trabajo; lo cual reafirma la conclusión que, no es posible que el funcionario jubilado sea obligado a renunciar a parte de su patrimonio o a su salario para seguir prestando sus servicios al Estado.----------

Por todo lo anterior, estimo que corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo analizados precedentemente, porque debemos entender que ni la ley -en este caso la Ley N° 6834/21 y la Ley N° 1/1909- ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la Constitución Nacional, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución). ----------

Por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 251 de la Ley N° 1/1909 "*De Organización Administrativa y Financiera del Estado*", modificado por la Ley 6834/21 de la Ley 1/1909 con relación al accionante. Igualmente corresponde el levantamiento de la medida de suspensión dispuesta en autos. **ES MI VOTO.** ----------

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**

*Dr. Víctor Ríos Ojeda*
Ministro

Ante mí:

ABOG. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ENRIQUE OJEDA FRANCO C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL 22/06/99; ART. 16 INC. F) DE LA LEY 1626/2000 ART. 17, ART. 143 Y ART. 251 DE LA LEY N° 1/1909 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO." AÑO: 2021 N°: 695.**

**SENTENCIA NÚMERO:** 1065.-

Asunción, 28 de Octubre de 2.024.-

**Y VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima,

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

**HACER LUGAR PARCIALMENTE** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. Art. 251 de la Ley N° 1/1909 "*De Organización Administrativa y Financiera del Estado*", modificado por la Ley 6834/21 de la Ley 1/1909 con relación al accionante, de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC. ----------

**ORDENAR** el levantamiento de la Medida de Suspensión de efectos, dispuesta por el A.I. N° 328 de fecha 26 de abril de 2022, dictado por esta Sala.----------

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

Ante mí: Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

*Dr. Víctor Ríos Ojeda*
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

29-10-2024