



CONGRESO DE LA NACION
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES

Asunción, 04 agosto de 2021

Señores

Honorable Cámara de Senadores

Presente

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a los miembros de ésta Honorable Cámara de Senadores, a los efectos de presentar adjunto la Exposición de Motivos y el Proyecto de Ley: **“QUE MODIFICA Y AMPLÍA EL ARTÍCULO 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO DEL 22 DE JUNIO DE 1909”**, de conformidad a lo que dispone la Constitución Nacional y el Reglamento Interno de la Cámara.

Con la expectativa de que los señores senadores acompañen esta propuesta legislativa, hacemos propicia la ocasión para saludarles atentamente.

BLANCA OVELAR DE DUARTE
Senadora de la Nación

JOSÉ LEDESMA
Senador de la Nación

OSCAR SALOMÓN
Senador de la Nación

LILIAN SAMANIEGO
Senadora de la Nación



CONGRESO DE LA NACION
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES

LEY N°

“QUE MODIFICA Y AMPLÍA EL ARTÍCULO 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO DEL 22 DE JUNIO DE 1909”

EL CONGRESO DE LA NACIÓN SANCIONA CON FUERZA DE

L E Y:

Artículo 1°. – Modifícase y ampliase el Artículo 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado, 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 del cargo o empleo que acepten ingresando a los fondos de jubilaciones y pensiones el importe de retribución que dejen de percibir.

De dicha disposición se encuentran excluidos los docentes jubilados, tanto del Magisterio Nacional como de las Universidades Nacionales, quienes, en caso de encontrarse, o sean nuevamente incorporados, como funcionarios públicos permanentes o personal contratado de forma temporal, para el ejercicio de la docencia, podrán percibir, simultáneamente, ambas retribuciones”.

Artículo 2°. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

BLANCA OVELAR DE DUARTE
Senadora de la Nación

JOSÉ LEDESMA
Senador de la Nación

OSCAR SALOMÓN
Senador de la Nación

LILIAN SAMANIEGO
Senadora de la Nación



CONGRESO DE LA NACION
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto adecuar al ordenamiento jurídico vigente –en relación a los docentes– la disposición contenida en el art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado, de fecha 22 de junio de 1909, pues en la misma se establece la obligatoriedad de que un funcionario público jubilado, sin excepción, en caso que vuelva a reincorporarse en la función pública, deba optar entre el monto de su jubilación y la del cargo al cual ha accedido. Dicha disposición actualmente se encuentra desfasada y su aplicación –especialmente en relación a los docentes– deviene absolutamente improcedente.

La problemática se da, principalmente, cuando un docente jubilado en el Magisterio Nacional, posteriormente, continua o ingresa a ejercer la docencia en alguna Universidad Nacional (nombrado o contratado) y el Ministerio de Hacienda, a través de la dirección pertinente, impone al docente la disyuntiva de tener que optar entre el monto del salario y su jubilación, invocando el mentado art. 251 de la añeja ley. En otros casos, el Ministerio de Hacienda detecta ésta situación años después de que el docente haya accedido a su jubilación y, posteriormente, haya continuado o ingresado a enseñar en una Universidad Nacional, interviniendo y alegando la transgresión del art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado de 1909, disponiendo el bloqueo preventivo de la jubilación correspondiente, intimando al docente a decidir entre su salario y jubilación, y obligando a devolver el monto de lo que -a criterio del Ministerio de Hacienda- se ha percibido indebidamente; y cuando esto se produce varios años después de haber estado cobrando simultáneamente ambas prestaciones, los montos que el Ministerio de Hacienda exige devolver trepan a valores considerablemente altos, dejando al docente en una situación sumamente gravosa.

Como podrá notarse, el presente proyecto de ley adquiere una especial relevancia en relación a los docentes universitarios que se encuentran en la situación contemplada en el párrafo anterior, y si tenemos presente que la naturaleza de la docencia universitaria implica la no imposición de una edad límite para ejercerla, se



CONGRESO DE LA NACION
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES

puede concluir que es necesaria una modificación legislativa que corrija esta situación injusta.

La incorrecta aplicación por parte del Ministerio de Hacienda del art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado de 1909, en relación a los docentes jubilados, ha generado que los afectados deban interponer acciones de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, diversos fallos contestes y uniformes de la C.S.J. han hecho lugar a la inconstitucionalidad, declarando la inaplicabilidad del art. 251 de la ley en cuestión para los accionantes. Actualmente, varias acciones de inconstitucionalidad se encuentran en estudio por la misma situación, y sus accionantes han conseguido medidas cautelares que suspendan los efectos de la disposición legal impugnada.

Nos referimos al art. 251 de la Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado de 1909 como una disposición legal desfasada, y, por tanto, merecedor de una modificación legislativa, en razón a que colisiona con normas de rango constitucional.

En primer lugar, la Constitución Nacional en su art. 105, expresa: *"DE LA PROHIBICIÓN DE DOBLE REMUNERACIÓN. Ninguna persona podrá percibir como funcionario o empleado público, más de un sueldo o remuneración simultáneamente, **con excepción de los que provengan del ejercicio de la docencia**".* En este punto, es menester destacar que la norma constitucional establece claramente la excepción a la doble remuneración en favor de aquellos funcionarios públicos que ejerzan la docencia; en razón a ello, es lícito que se dé la situación contemplada más arriba, que, por ejemplo, el docente luego de su vasta trayectoria se jubile, conforme a la ley correspondiente, en el Magisterio Nacional y luego continúe o ingrese a enseñar en una Universidad Nacional, percibiendo simultáneamente ambas prestaciones (salario y jubilación), siendo ello totalmente legítimo. Además, la Ley N° 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", y su modificatoria la Ley N° 3989/2010, se encuentra en franca consonancia con la citada disposición constitucional, pues el art. 16, inc. f), parte pertinente, expresa: *"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**",* y el art. 143 que expresa: *"Los funcionarios que se hayan acogido al*



CONGRESO DE LA NACION
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES

*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**".*

Al margen, y a fin de coadyuvar al entendimiento de la pertinencia de la propuesta legislativa, es importante también traer a colación ciertas consideraciones que la Corte Suprema de Justicia ha esgrimido, en los diferentes fallos sobre el tema, acerca de la jubilación en sí. En este sentido, la máxima instancia judicial ha ido mucho más allá en su análisis y se ha pronunciado explicando que *la jubilación una vez otorgada se incorpora como derecho adquirido al patrimonio beneficiario; 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 solo hecho de que a los docentes se les imponga la posibilidad de tener que decidir sobre la suspensión del pago de sus haberes jubilatorios, en consecuencia, atenta también contra el art. 109 de la Constitución Nacional, de la Propiedad Privada, pues la jubilación, conforme a la C.S.J., constituye un patrimonio del jubilado con carácter vitalicio y ninguna autoridad puede privarle de este beneficio.

En segundo lugar, se trae a colación el art. 46 de la Constitución Nacional, que dispone: **"DE LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS. Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios"**, el art. 47 de la Constitución Nacional, cuya parte pertinente, dispone: **"DE LAS GARANTÍAS DE LA IGUALDAD. El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: ...2. la igualdad ante las leyes; 3. la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad"**. Así también, el art. 86 de la Constitución Nacional, que expresa: **"DEL DERECHO AL TRABAJO. Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido"**



CONGRESO DE LA NACION
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES

y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables”; y el art. 87 de la Constitución Nacional, cuya parte pertinente expresa: **“Todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y empleos públicos”**. En este punto, es importante recalcar que el art. 251 de la ley de referencia se contrapone, claramente, a los mencionados artículos constitucionales, pues la obtención de la jubilación por parte del docente no implica que la persona se encuentra en una situación más desventajosa, o en otras palabras, no implica una disminución o modificación en su condición jurídica que implique el cambio de las reglas a aplicar, y, además, el hecho de que el docente deba decidir entre el salario y el haber jubilatorio, representa un verdadero obstáculo para la vigencia efectiva de los derechos y garantías consagrados en dichas normativas constitucionales. De otra forma se estaría admitiendo la legalidad de una especie de discriminación, algo totalmente repudiado por nuestro sistema constitucional, por lo que resulta necesaria una modificación legislativa para que el docente jubilado ya no se vea constreñido a esta injusta situación.

La propuesta de modificación se detalla a continuación en un cuadro comparativo con el texto actual en vigencia:

TEXTO ACTUAL DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO, DEL 22 DE JUNIO DE 1909	TEXTO PROPUESTO
Art. 251.- Los jubilados que vuelvan a ocupar un empleo o cargo público rentado, fuese nacional o municipal, sin excepción, 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 retribución que dejen de percibir.	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 del cargo o empleo que acepten ingresando a los fondos de jubilaciones y pensiones el importe de retribución que dejen de percibir. De dicha disposición se encuentran excluidos los docentes jubilados, tanto del Magisterio Nacional como de las Universidades Nacionales, quienes, en caso de encontrarse, o sean nuevamente



CONGRESO DE LA NACION
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES

	incorporados, como funcionarios públicos permanentes o personal contratado de forma temporal, para el ejercicio de la docencia, podrán percibir, simultáneamente, ambas retribuciones.
--	---

Como podrá observarse, la propuesta de modificación radica en establecer una clara excepción en cuanto a la posibilidad de que los docentes jubilados, que se encuentren o sean nuevamente incorporados como nombrados o contratados, para el ejercicio de la docencia, ya sea en el Magisterio Nacional o Universidades Nacionales, puedan percibir simultáneamente ambas prestaciones (salario y jubilación), no debiendo optar por solo una de ellas.

Por las breves consideraciones expuestas y con la expectativa de que los demás colegas acompañen este proyecto de ley, nos despedimos, reiterándole nuestra más alta estima y consideración.

BLANCA OVELAR DE DUARTE
Senadora de la Nación

JOSÉ LEDESMA
Senador de la Nación

OSCAR SALOMÓN
Senador de la Nación

LILIAN SAMANIEGO
Senadora de la Nación