



**Dirección General de Asuntos Jurídicos**

**Dictamen DGAJ N° 396 /17**

**Ref. Extensión y alcance de la reserva de cupo de PcD en la Ley N° 3585/08 modificatoria de la Ley N° 2479/04.**

Asunción, **20 ABR 2017**

**A LA DIRECCIÓN DE SECRETARÍA PRIVADA:**

En vista de los recurrentes pedidos de dictámenes realizados a esta Secretaría Ejecutiva con relación al *alcance de la aplicación de la reserva de cupo de 5% de personas con discapacidad (PcD) en los OEE contemplada en la Ley N° 3585/08 modificatoria de la Ley N° 2479/04.* Esta Secretaría Ejecutiva en uso de la atribución que le confiere el **Art. 5°** de la LEY N° 2479 “**QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA INCORPORACION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS**” ha resuelto emitir un dictamen genérico, a fin de que los OEE obligados a su cumplimiento tomen conocimiento de la postura institucional respecto del tema de referencia.

-I-

**Normativa implicada**

- 1) LEY N° 3540/08 QUE APRUEBA LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

**NUESTRA MISIÓN**

La SFP emite normas técnicas, asesora a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacita y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

**NUESTRA VISIÓN**

Ser una Institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

**NUESTROS VALORES**

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honradez promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.

**Abg. Edilson Steven Fleitas P.**  
Abogado Dictaminante  
Secretaría de la Función Pública

**SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**  
Constitución N° 422, esquina 2000 y 2001, Asunción, Paraguay  
TEL. 492-109/497-308 Telefax: 451926 e-mail: [inform@sjfp.gov.py](mailto:inform@sjfp.gov.py)  
Web: [www.sjfp.gov.py](http://www.sjfp.gov.py)  
**ABUG. ALFREDO BENTEZ MENDETA**  
Gral. Interino de Asuntos Jurídicos  
Secretaría de la Función Pública



- 2) **LEY N° 2479/04** QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA INCORPORACION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS.
- 3) **LEY N° 3585/08** QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 1°, 4° Y 6° DE LA LEY N° 2479/04 “QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA INCORPORACION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS”

**Artículo 1°.-** Modifícanse los Artículos 1°, 4° y 6° de la Ley N° 2479/04 “QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA INCORPORACION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS”, los cuales quedan redactados como sigue:

“Art. 1°.- Todos los organismos y entidades del Estado, gobernaciones y municipalidades, así como las personas jurídicas de derecho privado con mayoría accionaria del Estado incorporarán y mantendrán dentro de su plantel de personal un porcentaje de personas con discapacidad que no será menor al 5% (cinco por ciento) del total de sus funcionarios.

*Para ser considerado como beneficiario de esta Ley, el postulante deberá presentar una discapacidad mínima del 33% (treinta y tres por ciento), siendo indispensable la certificación de discapacidad y del potencial laboral expedida al efecto por el INPRO o por los órganos competentes por él autorizados en los diferentes departamentos del territorio nacional. A tal efecto, el INPRO reglamentará la forma, contenido, modalidades y frecuencias de revisión, respetando los estándares internacionales de clasificación y medición de las mismas.*

**NUESTRA MISIÓN**

La SFP emite normas técnicas, asesora a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacita y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

**NUESTRA VISIÓN**

Ser una Institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

**NUESTROS VALORES**

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honradez promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.

**Abg. Edilson Steven Fleitas P.**  
Abogado Dictaminante  
Secretaría de la Función Pública



TEL. 492-109/497-308 - Telefax 451926 - e-mail: [ministro\\_sfp@sfp.gov.py](mailto:ministro_sfp@sfp.gov.py)

Web: [www.sfp.gov.py](http://www.sfp.gov.py)

**ABG. ALFREDO A. BENÍTEZ MENDIETA**  
Dir. Gral. Interino de Asuntos Jurídicos  
Secretaría de la Función Pública



*Si se suscitase dudas sobre la interpretación o aplicación de las normas contenidas en la presente Ley, prevalecerá el criterio que sea más favorable a las personas con discapacidad.”*

- 4) Decreto N° 6369/2011 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2479/2004 “QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA INCORPORACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS” Y LA LEY N° 3585/08 “QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 1°, 4° Y 6° DE LA LEY 2479/04, Y POR EL CUAL SE DETERMINAN LOS PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS PARA EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE DICHAS LEYES”.

**Art. 1°.- Objeto.**

*El presente Decreto tiene por objeto establecer un marco reglamentario general que garantice en la función pública el respeto de los derechos a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, de conformidad con las Leyes N° 2.479/04, “Que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas” y N° 3.585/08, “Que modifica los Artículos 1°, 4° y 6° de la Ley N° 2.479/04, Que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas”, en concordancia con los Artículos 15 y 35 de la Ley N° 1.626/00 “De la Función Pública”.*

*Las disposiciones del presente Decreto no podrán ser interpretadas bajo ninguna circunstancia como restricciones o limitaciones al ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. La interpretación y aplicación de la presente reglamentación se hará siempre en un sentido favorable a la inclusión de las personas con discapacidad en la función pública.*

**NUESTRA MISIÓN**

La SFP emite normas técnicas, asesora a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacita y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

**NUESTRA VISIÓN**

Ser una Institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

**NUESTROS VALORES**

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honradez promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.

*Abg. Edilson Steven Fleitas P.*  
Abogado Dictaminante  
Secretaría de la Función Pública

*Fred A. Benítez Mendieta*  
Intendente General  
Secretaría de la Función Pública

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
REPUBLICA DEL PARAGUAY  
Constitución N° 42, artículo 17 de Mayo  
Asuntos Jurídicos  
TEL. 492-109/497-308 Teléfono 451936 e-mail: ministrosfp@sfp.gov.py  
Web: www.sfp.gov.py



-II-

**Análisis de la Cuestión**

El primer párrafo del artículo 1° de la Ley 2479/2004, en su texto modificado por la Ley N° 3585/2008, dispone que: *“Todos los organismos y entidades del Estado, gobernaciones y municipalidades, así como las personas jurídicas de derecho privado con mayoría accionaria del Estado incorporarán y mantendrán dentro de su plantel de personal un porcentaje de personas con discapacidad que no será menor al 5% (cinco por ciento) del total de sus funcionarios [...]”* (énfasis agregado)

El texto normativo enunciado precedentemente, en su parte pertinente, establece la obligación legal por parte de todos los órganos y entes del Estado de incorporar y mantener dentro de su dotación de personal un porcentaje de personas con discapacidad (PcD en adelante) no menor al 5% del total de sus funcionarios.

Ahora bien, ¿sobre qué cantidad o porción de funcionarios debemos calcular dicho porcentaje? Por otra parte, ¿cuál es el criterio que debe ser adoptado al momento de aplicar la cuota mínima (5%) de PcD en las instituciones públicas?

La respuesta a la primera interrogante la encontramos en el *in fine* del primer párrafo del Art. 1° de la Ley 2479/2004, modificado por la Ley N° 3585/2008 al expresar de manera clara y contundente que: *el porcentaje de personas con discapacidad no será menor al 5% (cinco por ciento) del total de sus funcionarios.*

Así las cosas, y de conformidad a la Ley N° 3585/2008, tenemos que la cuota mínima obligatoria del 5% de incorporación de PcD en la Administración pública debe ser calculada sobre la base del total de funcionarios que prestan servicios en el OEE de que se trate. Vale decir, para que se verifique el cumplimiento de la reserva de cupo en los términos del citado precepto legal, el *quantum* obligatorio de PcD debe ser computado

**NUESTRA MISIÓN**

La SFP emite normas técnicas, asesora a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacita y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

**NUESTRA VISIÓN**


Ser una Institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

**NUESTROS VALORES**

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honradez promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.

  
Abg. Edilson Steven Fleitas P.  
Abogado Dictaminante  
Secretaría de la Función Pública

  
Constitución N° 422 esquina 25 de Mayo  
TEL. 492-109/497-308 - Telefax: 451926 e-mail: ministrosfp@sfp.gov.py  
Web: www.sfp.gov.py

  
ABOG. ALFREDO A. BENÍTEZ MENDIETA  
Dir. Gral. Interino de Asuntos Jurídicos  
Secretaría de la Función Pública



sobre el total de la dotación efectiva de servidores públicos con que cuenta cada organismo público.

Obtenido una vez la certeza respecto a la base sobre la cual se deberá aplicar la cuota del 5% de PcD –total de funcionarios– en las instituciones públicas, nos queda ahora dilucidar el alcance o extensión que la Ley N° 3585/2008 otorga a la frase **“total de funcionarios”**.

El sintagma gramatical **“total de funcionarios”** al que se refiere el *in fine* del primer párrafo del artículo 1° de la Ley 2479/2004, en su texto modificado por la Ley N° 3585/2008 ¿Cómo debe ser interpretado? Dicho de otro modo, ¿Qué comprende el término *funcionario* en la mencionada ley? ¿Cuál es el alcance de tal concepto?

La norma referida no especifica ni detalla qué debe entenderse por **“total de funcionarios”** a los efectos de su aplicación por los OEE obligados a su cumplimiento.

Así las cosas nos encontramos ante un supuesto de indeterminación normativa. Ante este escenario de imprevisión normativa debemos recurrir a las técnicas de interpretación del sistema jurídico a fin de salvar o eliminar la indeterminación que afecta a dicho articulado para así construir una solución coherente, fundada y adecuada al sistema normativo de la Ley 2479/2004 y su modificatoria por la Ley N° 3585/2008.

Es decir, debemos completar el cuadro normativo con una solución que integre la norma del modo más coherente con todo el sistema normativo y sin provocar contradicciones o inconsistencias en el mismo.

Al respecto, el Prof. Carlos F. Balbín nos enseña: **“El intérprete debe obligatoriamente salvar las indeterminaciones de la ley, y lograr una construcción**

**NUESTRA MISIÓN**


La SFP emite normas técnicas, asesora a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacita y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

**NUESTRA VISIÓN**

Ser una Institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

**NUESTROS VALORES**

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honradez promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.

  
Abg. Edison Steven Fleitas P.  
Abogado Dictaminante  
Secretaría de la Función Pública

  
Constitución N° 422 es que el 23 de Mayo  
ALFREDO A. BENÍTEZ MENDIETA  
Dir. Gral. Interino de Asuntos Jurídicos  
Secretaría de la Función Pública  
TEL. 492-109/497-308 Telefax: 492-800000 e-mail: ministrosfp@sfp.gov.py  
Web: www.sfp.gov.py



*lógica, coherente y con apoyo jurídico que resuelva el conflicto planteado”<sup>1</sup> (el resaltado es nuestro).*

Antes de proceder a interpretar, es decir, desentrañar el sentido y el alcance del articulado de marras, es dable mencionar que la interpretación jurídica debe observar criterios lógicos y jurídicos; vale decir, la interpretación no debe obedecer a criterios arbitrarios o subjetivos, sino muy por el contrario, debe ser una derivación razonada del derecho vigente, y no un producto de la mera voluntad del intérprete.

Volviendo sobre el tema que nos ocupa esta Dirección General de Asuntos Jurídicos, por los argumentos que más abajo se expondrán, es de la postura que la expresión “*total de funcionarios*” a la que se refiere el *in fine* del primer párrafo del artículo 1° de la Ley 2479/2004, en su texto modificado por la Ley N° 3585/2008 debe ser interpretada en el sentido más amplio del término.

Nuestra postura tiene sustento en el **principio interpretativo pro homine**: en efecto, dicho principio es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la *norma más amplia*, o a la *interpretación más extensiva*, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre.

El citado criterio hermenéutico se halla consagrado positivamente en el *in fine* del artículo 1° de la Ley 2479/2004, en su texto modificado por la Ley N° 3585/2008 al prescribir que: “*Si se suscitase dudas sobre la interpretación o aplicación de las normas*

<sup>1</sup> BALBÍN, Carlos F., *Curso de Derecho Administrativo*, La Ley, Buenos Aires, p. 193.

**NUESTRA MISIÓN**

La SFP emite normas técnicas, asesora a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacita y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

**NUESTRA VISIÓN**

Ser una Institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

**NUESTROS VALORES**

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honradez promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.

Abg. Edilson Steven Fleitas P.  
Abogado Dictaminante  
Secretaría de la Función Pública



ABOG. ALFREDO A. BENITEZ MENDIETA  
Dir. Gral. Intefino de Asuntos Jurídicos  
Secretaría de la Función Pública

TEL. 492-109/497-308 Telefax 451926 e-mail: ministro@sfp.gov.py

Web: www.sfp.gov.py



TETÄ  
REMBIJOKUÁI  
SÄMBYHYHA  
SECRETARÍA DE LA  
FUNCIÓN  
PÚBLICA

TETÄ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL  
Jajapo ñande raperä ko'äga guive  
Construyendo el futuro hoy

contenidas en la presente Ley, prevalecerá el criterio que sea más favorable a las personas con discapacidad”.

Por tanto, en aplicación del criterio “*in dubio pro PcD*” establecida en la Ley N° 3585/2008 el alcance de la expresión “*total de funcionarios*” a la que se refiere el *in fine* del primer párrafo del artículo 1° de la Ley 2479/2004, en su texto modificado por la Ley N° 3585/2008 debe ser interpretado del modo más amplio y extensivo posible a fin de otorgar mayores oportunidades de ingreso a la función pública a las personas con discapacidad, en consonancia con el fin perseguido por las citadas disposiciones legales.

Así por caso, la cuota mínima del cinco por ciento (5%) de PcD en un OEE que administra dos (2) carreras debe ser computado sobre la base del total de servidores que integran dicho OEE. Es decir, a la resultante de la suma de funcionarios (nombrados y contratados) que integran las dos carreras del OEE de que se trate se le debe aplicar la cuota antes citada a fin de obtener el número o cantidad de las vacantes que debe ser cubierto por personas con discapacidad en dicho OEE.

-III-

### Conclusión

En virtud de los argumentos esgrimidos en los párrafos precedentes, es criterio de esta Secretaría Ejecutiva que el cálculo de la cantidad mínima (5%) de incorporación de PcD a las instituciones públicas, en los términos de la Ley N° 3585/08, debe hacerse sobre la base de **todos** los servidores públicos que prestan servicios en cada OEE **sin distinguir ni discriminar** –para el cálculo correspondiente– entre funcionarios que integran carreras o regímenes distintos en los casos de OEE que administran más de una carrera; ni entre funcionarios de planta permanente (nombrados) y personal de planta transitoria (contratados).

Dicho de otro modo, para realizar el cálculo de la cuota mínima fijada en la Ley N° 3585/08 para la incorporación de PcD en la función pública deben ser incluidos todos los

#### NUESTRA MISIÓN

La SFP emite normas técnicas, asesora a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacita y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

#### NUESTRA VISIÓN

Ser una Institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

#### NUESTROS VALORES

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honradez promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.

  
Abg. Edison Steven Fleitas P.  
Abogado Dictaminante  
Secretaría de la Función Pública

  
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
Constitución N° 422  
Dir. Gral. Inés María de Asuntos Jurídicos  
Secretaría de la Función Pública  
TEL. 492-109/497-308 - Telefax 451926 e-mail: ministrosfp@sfp.gov.py  
Web: www.sfp.gov.py



**TETĀ  
REMBIJOKUĀI**  
SĀMBYHYHA  
SECRETARÍA DE LA  
**FUNCIÓN  
PÚBLICA**

**TETĀ REKUĀI**  
**GOBIERNO NACIONAL**  
Jajapo ñande raperã ko'ãga guive  
Construyendo el futuro hoy

funcionarios de todas las carreras que administra el órgano o ente del Estado obligado al cumplimiento de la citada ley sin distinción de carreras.

**Por tanto y en atención a lo precedentemente expuesto corresponde elevar el presente dictamen a la máxima autoridad. Es el Dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.-**

Salvo mejor parecer, es nuestro dictamen.

**Abog. Edilson Steven Fleitas P.**  
Abogado Dictaminante

**Dirección General de Asuntos Jurídicos**



**Abg. Alfredo Benítez Mendieta**  
Director General Interino

**Dirección General de Asuntos Jurídicos**

**Vº Bº: HUBERTO R. PERALTA BEAUFORT**  
Ministro Secretario Ejecutivo  
Secretaría de la Función Pública

**NUESTRA MISIÓN**

La SFP emite normas técnicas, asesora a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacita y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

**NUESTRA VISIÓN**

Ser una Institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

**NUESTROS VALORES**

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honradez promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.

Constitución N° 422 esquina 25 de Mayo

TEL. 492-109/497-308 Telefax 451926 e-mail: [ministro\\_sfp@sfp.gov.py](mailto:ministro_sfp@sfp.gov.py)

Web: [www.sfp.gov.py](http://www.sfp.gov.py)