



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"PEDRO DIONISIO ADORNO BRITOS C/ EL  
ART. 9 DE LA LEY N° 4252 DEL 29/12/2010 QUE  
MODIFICA LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2014 –  
N° 143.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Mil cuatrocientos ochenta y dos.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte días del mes de noviembre del año dos mil diecisiete, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PEDRO DIONISIO ADORNO BRITOS C/ EL ART. 9 DE LA LEY N° 4252 DEL 29/12/2010 QUE MODIFICA LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Pedro Dionisio Adorno Britos, 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 el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta en autos el señor **PEDRO DIONISIO ADORNO BRITOS**, promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 09 de la Ley 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*".-----

Se encuentra en autos la Constancia N° 18/14 de fecha 11 de febrero de 2014 (fs. 05), expedida por el Departamento de Administración de Recursos Humanos dependiente de la Dirección de Recursos Humanos de la Dirección Nacional de Aduanas por la cual hace constar que el accionante pertenece al plantel de funcionarios permanentes de la Institución.-----

En cuanto a la impugnación del Art. 9 de la Ley N° 2345/2003, cabe señalar que el recurrente de manera alguna se halla legitimado a promover la presente Acción de Inconstitucionalidad, habida cuenta que tanto de sus propias manifestaciones así como de la documentación acompañada surge que se desempeña como funcionario activo de la Administración Pública, es decir, aun no se ha jubilado, por ende no ha sufrido agravio alguno que le permita alzarse contra lo establecido en la normativa impugnada, ello debido a que la misma no le ha sido aplicada.-----

Analizadas las constancias de autos y los términos de la normativa impugnada, surge a la vista de esta Sala que los fundamentos esgrimidos no resultan aptos a los efectos pretendidos. Recordemos que para la procedencia de este tipo de acción aquel que la promueva necesariamente debe haber sido lesionado en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos normativos que infrinjan en su aplicación los principios o normas establecidos en la Constitución Nacional, todo ello de conformidad al Art. 550 del C.P.C., circunstancia que no se da precisamente en este caso en particular.-----

Ante tales extremos, el caso sometido a consideración, no surge como controversial sino meramente abstracto. En este sentido ya en varias oportunidades se ha expedido esta Sala al señalar que resulta harto relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, que el agravio sea contemporáneo al momento tanto de la impugnación como de su resolución exigiendo del agravio su carácter de actual. En el

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

caso de autos, no se ha probado el cumplimiento de este requisito, concluyendo que lo que persigue el actor es una declaración de inconstitucionalidad con efectos a futuro, vale decir, para el caso de que la Administración Pública lo incluya en la nómina de funcionarios jubilados. Esta situación nos ubica no solo ante la carencia del carácter actual del agravio que se señalara, sino ante la inexistencia del agravio en sí.-----

En consecuencia, del escrito de promoción de la Acción de Inconstitucionalidad así como de las documentaciones acompañadas, se evidencia que el mismo carece de legitimación activa para accionar contra lo establecido en la normativa impugnada, ya que la misma aun no le fue aplicada.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor PEDRO DIONISIO ADORNO BRITOS. ES VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Pedro Dionisio Adorno Britos, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de funcionario de la Dirección Nacional de Aduanas, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 4252/10 "*Que modifica los Arts. 3, 9 y 10 de la Ley N° 2345/03 De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*".-----

Manifiesta el accionante que la norma impugnada no respeta los principios de igualdad, irretroactividad, derechos laborales, así como también la arbitrariedad de sus disposiciones, y que el Estado debe garantizar el legítimo derecho de todos los habitantes para ocupar un cargo o empleo público sin más requisitos que la idoneidad.-----

En ese orden de cosas, y en atención al caso planteado, según la doctrina procesalista, la acción debe ser intentada por el titular del derecho. Llámase "*legitimatío ad causam*" la demostración de la existencia de la calidad invocada, que es activa cuando se refiere al actor y pasiva cuando al demandado, correspondiendo al actor la prueba de las condiciones de su acción; a él incumbe demostrar su calidad de titular del derecho y la calidad de obligado del demandado. Por consiguiente, la legitimación de la calidad de obrar no es un requisito para el ejercicio de la acción, sino para su admisión en la sentencia. Esta es la circunstancia de autos.-----

Como bien lo señala el accionante en el escrito de promoción de la acción, y especialmente del documento acompañado a fs. 5 se infiere que el mismo presta aún servicios como funcionario de la Dirección Nacional de Aduanas. En consecuencia, al ser funcionario activo no le causa gravamen alguno el hecho de que las leyes posteriores deroguen a las anteriores, habida cuenta que aquellas rigen para el futuro. Por ello, al no existir agravios actuales y concretos, no corresponde emitir pronunciamiento al respecto, pues de hacerlo sería "in abstracto", lo cual está vedado a la Corte.-----

En efecto, la inconstitucionalidad siempre ha sido declarada por la Corte en forma restrictiva, en razón de la gravedad de sus consecuencias.-----

La Corte Suprema de Justicia solo puede declarar la inconstitucionalidad de una ley, en los casos concretos y contenciosos.-----

Además, debe existir un interés en obtener la declaración por parte del afectado, de modo a tutelar efectivamente un derecho violado. El derecho lesionado debe ser legítimo, es decir, debe estar tutelado por el derecho objetivo.-----

Siendo así, en relación con los agravios expresados por el accionante relativos al Art. 1° de la Ley N° 4252/10 sostengo que esta disposición solo puede ser atacada por aquellos agentes públicos que se hayan acogido al régimen jubilatorio, a quienes dicha normativa específicamente pudiera perjudicar, y en el caso de autos, el recurrente no demostró que se encuentre en dicha situación, es más, reconoce expresamente que sigue prestando servicios como funcionario activo.-----

Consecuentemente, de las documentaciones arrimadas así como de las propias manifestaciones del accionante, concluyo que el mismo todavía no ha sufrido ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PEDRO DIONISIO ADORNO BRITOS C/ EL ART. 9 DE LA LEY N° 4252 DEL 29/12/2010 QUE MODIFICA LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2014 - N° 143.



...agravio alguno que le permita alzarse contra lo establecido en la norma impugnada, razón por la cual voto por el rechazo de la presente acción.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: La presente acción de inconstitucionalidad fue presentada por el Sr. Pedro Dionisio Adorno Britos, quien impugna el artículo 1° de la Ley N° 4252/2010, que modifica los artículos 3°, 9° y 10 de la Ley N.° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público".

Verificados los antecedentes obrantes en autos, tenemos que el accionante, Sr. Pedro Dionisio Adorno Britos, es funcionario de permanente de la Dirección Nacional de Aduanas, nombrado por Resolución N° 212 de fecha 13 de julio de 1989, con una antigüedad de 28 años a la fecha (fs.3/4).

El accionante -a la fecha con sesenta y nueve años de edad- se encuentra en la situación establecida en la ley N° 2345/2003 y, en dicho sentido, afectado por la misma. Por tanto, aquél ha satisfecho el cumplimiento de todos los requisitos enunciados y, además, ha demostrado tener legitimación activa e interés personal y concreto en la declaración, con lo cual se constata la admisibilidad de la presente acción.

Seguidamente, ante la impugnación normativa hecha y la pluralidad modificatoria de ésta, debe ponerse de relieve que agravia al accionante la modificatoria normativa respecto al artículo 9° de la ley N° 2345/2003, concretamente, en lo atinente a la jubilación obligatoria por edad, según se desprende de los términos en que se planteó la presente acción. Dicho esto, paso a considerar el fondo de la cuestión.

El artículo 9°, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, establece: "El aportante que complete 62 (sesenta y dos) años de edad y que cuente con al menos 20 (veinte) años de servicio, tendrá derecho a la jubilación ordinaria. El monto de la jubilación ordinaria se calculará, multiplicando la Tasa de Sustitución (valor del primer pago en concepto de jubilación o pensión como proporción de la remuneración base) por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 5° de esta Ley. La Tasa de Sustitución será del 47% (cuarenta y siete por ciento) para una antigüedad de 20 (veinte) años y aumentará 2,7 (dos coma siete) puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100% (cien por ciento). Cumplidos los 65 (sesenta y cinco) años de edad, la jubilación será obligatoria, sea ella la ordinaria o la extraordinaria..." (Las negritas son mías).

Vemos que la norma en estudio es impugnada, esencialmente, porque impone la obligación de jubilarse a los 65 años. Concretamente, el accionante aduce que la jubilación obligatoria establecida por el Art. 9° de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, vulnera los artículos 6,14, 46, 47,57 y 88 de la Constitución y así atenta contra derechos y principios consagrados en la misma, como el derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación, a la calidad de vida y el derecho al trabajo.

Al respecto, es menester tener presente que la jubilación fue instituida como un derecho que asiste a todos los funcionarios o empleados activos, que han aportado parte de su salario por determinado tiempo y cumplido con los requisitos legales para poder retirarse de la función, a cambio de una renta o remuneración vitalicia, que le permita llevar una vida digna. "La jubilación tiene por objeto asegurar una subsistencia digna para aquellos que no pueden, por razones de salud, proseguir prestando servicios laborales y a las personas que, en un momento avanzado de sus vidas, deciden voluntariamente cesar en la

Miryam Peña Candia MINISTRA C.S.J.

DR. ANTONIO FRETES

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez Secretario

*prestación de actividades laborales o productivas”* (BADENI, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Ed. La Ley. Buenos Aires. Argentina. 2006. Pág. 918).---

Debemos decir que de todos los supuestos de inactividad cubiertos por los sistemas de protección social, el más importante es, sin duda, la jubilación por edad; ello no sólo porque es la causa más frecuente, considerando el término previsible y normal de vida profesional, sino por el progresivo aumento de la edad media de la población y de su expectativa de vida actual.-----

La jubilación no puede –ni debe– tener carácter de sanción. La jubilación obligatoria, que fuerza al funcionario público a dejar su trabajo siendo aún apto para el mismo y teniendo aún idoneidad para seguir sirviendo a la comunidad, no se condice con la finalidad última del mencionado instituto previsto en el marco de un sistema de protección social. Ello se agrava cuando el funcionario público obligado a la jubilación no cuenta con la cantidad de aportes suficientes para recibir la remuneración o renta vitalicia correspondiente.-----

Sobre este punto, la doctrina señala: *“La jubilación por vejez tiene un objetivo determinado, que es el de asegurar a aquellos trabajadores que se retiran total o parcialmente de la actividad una compensación que les permita mantener su estándar de vida como si aún estuviera en actividad. Es una ayuda basada en la solidaridad a la cual tienen derecho por haber contribuido a ella durante su vida útil con una parte de los ingresos producto de su trabajo”* (RUPRECHT, Alfredo J. *Prestaciones Económicas Vitalicias: Pensiones de Jubilación, Invalidez, Muerte y Supervivencia*. DE BUEN LOZANO, Néstor y MORGADO VALENZUELA, Emilio (Coordinadores). Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. México D.F. IJ-UNAM. 1997. Pág. 710).-----

Lo señalado se trasluce en el Art. 6° de la Constitución Nacional que dice: *“La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad...”* (las negritas son mías), es justamente la Seguridad Social - también prevista en el Art. 95 de la Constitución- uno de los instrumentos por medio del cual el Estado cumple su obligación de garantizar la calidad de vida de las personas; y, entre los institutos de la Seguridad Social se encuentra la jubilación.-----

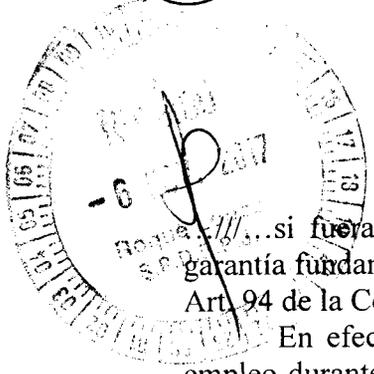
En esta línea de razonamiento, una norma que impide al individuo desarrollarse dignamente como persona por medio del trabajo –cuando aún se encuentre en condiciones físicas y síquicas aptas para hacerlo– no es funcional a la norma constitucional citada. Por otro lado, la situación se agrava cuando el haber jubilatorio otorgado al individuo es exiguo, impidiéndole afrontar dignamente los avatares propios de la vida y de la edad; en efecto, es bien sabido que a medida que la persona avanza en años, los requerimientos de la salud van también en aumento, circunstancia que impone que el individuo cuente con un haber jubilatorio razonable que le permita acceder a una vida en las condiciones garantizadas por la Carta Magna.-----

Esta Sala Constitucional ha sostenido, en reiterados fallos uniformes, que una persona jubilada –mayor a 65 años de edad– puede volver a ingresar en la función pública, sin más requisito que lo establecido en el Art. 47 numeral 3) de la Constitución, es decir, la idoneidad, que es la capacidad o capacitación para el desempeño de un cargo o función pública (Ac. y Sent. N° 604 del 9/05/2016; N° 573 del 2/05/2016 y N° 2034 del 31/12/2013, entre otros); *“...para los demás empleos –que debemos entender referidos a los empleos públicos– la idoneidad es la pauta exclusiva con que puede manejarse la forma y la selección de los candidatos. Todo requisito exigible debe filtrarse a través de la idoneidad, o sea, configurar un elemento que califique a la idoneidad...”* (BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I. Editorial Ediar. Buenos Aires. Argentina. 2001. Pág. 539).-----

Los argumentos expuestos en los párrafos precedentes son absolutamente suficientes para determinar la suerte de la presente inconstitucionalidad; sin embargo, no resulta superfluo considerar una última circunstancia que refuerza todavía más –por ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PEDRO DIONISIO ADORNO BRITOS C/ EL ART. 9 DE LA LEY N° 4252 DEL 29/12/2010 QUE MODIFICA LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2014 - N° 143.



...si fuera necesario- la tesis hasta aquí esbozada, y que guarda relación con una garantía fundamental en materia de derechos laborales, cual es, la estabilidad, prevista en el Art. 94 de la Constitución.

En efecto, la estabilidad implica que un trabajador tiene derecho a conservar su empleo durante toda su vida de trabajo, sin que pueda privársele del mismo, a menos que exista una causa que justifique ya sea el despido o alguna otra forma de desvinculación.

La doctrina, al respecto, tiene dicho: "El derecho del trabajo no admite que el empleador pueda usar de esa posibilidad (resolución del contrato de trabajo); a tal efecto concede al contrato - en lo que respecta al trabajador - una cierta vocación de permanencia, limitada en los casos de excepción en que se admite la contratación por tiempo determinado; en cambio, si se admite ésta posibilidad de resolución a favor de éste, que sólo está obligado - si no mediere un contrato a plazo - a notificar su decisión (...) Ese derecho -estabilidad a favor del trabajador- constituye una garantía de la conservación del empleo..." (VAZQUEZ VIALARD, Antonio. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo I. Editorial Astrea. Buenos Aires. Argentina. 1999. Pág. 348). La estabilidad en el empleo es, en resumidas cuentas, "el derecho del trabajador a permanecer en el trabajo mientras su actividad sea necesaria para el empleador" (DE BUEN UNNA, Carlos. La extinción de la relación de trabajo en DE BUEN LOZANO Néstor y MORGADO VALENZUELA, Emilio (Coordinadores) 1997. Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. México D.F. IJ-UNAM Págs. 504/505). Así pues, la norma cuya constitucionalidad se cuestiona atenta también contra la garantía de estabilidad en el empleo, al forzar la jubilación de los funcionarios públicos sin contemplar, entre otros factores, la necesidad que pudiera existir respecto de la actividad del funcionario.

En este orden de ideas, no existe impedimento para que un funcionario público que ha superado los sesenta y cinco años de edad pueda seguir trabajando y aportando a la sociedad. Esta hermenéutica no podría invocarse como perjudicial para la calidad de la función pública, dado que la Ley N° 1626/2000 prevé los mecanismos para la remoción o recambio de los funcionarios que dejen de ser aptos para la labor encargada o ya no cumplan con las obligaciones encomendadas.

En conclusión, corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable, en relación al accionante, Sr. Pedro Dionisio Adorno Britos, el artículo 1° de la Ley 4252/2010 que modifica el Art. 9° de la Ley 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación. **Voto en ese sentido.**

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:

Ante mí:  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

SENTENCIA NÚMERO: 1482

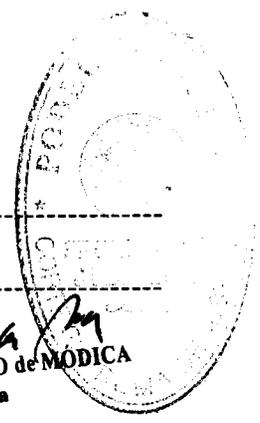
Asunción, 1 de noviembre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----



*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.

*GLADYS E. BAREIRO de MODICA*  
Ministra

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario