

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“LAZARO RODRIGUEZ ESPINOLA C/ ART. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/2004”. AÑO: 2014 – N° 821.----**



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Tres dentro dieusiete*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *abril* del año dos mil diecisiete, estando reunidos 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: “LAZARO RODRIGUEZ ESPINOLA C/ ART. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/2004”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Lázaro Rodríguez Espínola, 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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El accionante Lázaro Rodríguez Espínola, se presenta por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, a fin de solicitar a esta Corte Suprema de Justicia la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los Arts. 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11° y 18° de la ley 2345/03 y de los Arts. 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y 6° del Decreto N° 1579 de fecha 05/02/2004. Acompaña debidamente el documento que acredita su calidad de jubilado ordinario (obligatoria) de la administración pública.-----

Manifiesta que dichas normas violan los Arts. 46, 47, 86, 87, 88, 92, 95, 102, 103, 109 y 202, Inc. 13 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar, es necesario señalar que la fundamentación de la acción de inconstitucionalidad no constituye una crítica general a la ley que es objeto de la acción, sino que dicha fundamentación debe realizarse atendiendo a los artículos que afectan al accionante, individualizándolos y realizando la crítica razonada y concreta que exige el C.P.C.-----

En el análisis de la acción presentada vemos respecto del Art. 1 de la Ley N° 2345/03, que se refiere al porcentaje de aporte mensual (16%), cabe señalar que el mismo constituye una garantía para el cumplimiento de las disposiciones constitucionales que regulan el régimen de seguridad social, por lo que no es inconstitucional.-----

Respecto del Art. 2 de la Ley N° 2345/03 es menester resaltar que esta norma fue derogada expresamente por el Art. 1 de la Ley N° 2527/04, por lo que ha dejado de tener eficacia jurídica. Así también, se recuerda que quedó promulgada la Ley N° 2613 del 10 de junio de 2005, por la que se concede una gratificación anual a los jubilados de la Administración Pública conforme a la disponibilidad presupuestaria a partir de dicha fecha. En ese sentido, ya ésta Excm. Corte Suprema de Justicia se ha expedido sobre el tema señalando que: “carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
MINISTRA

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Abog. Julio C. Davión Martínez*  
Secretario

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

pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solo puede decidir en asuntos de carácter contencioso” (Ac. y Sent. N° 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005), motivos por los cuales considero que corresponde sobreseer la acción en lo concerniente al Art. 2 de la Ley N° 2345/03.-----

En cuanto al Art. 3° de la Ley N° 2345/03 no causa agravios concretos al accionante, motivo por el cual no procede el análisis del mismo y la acción de inconstitucionalidad debe ser rechazada.-----

Por otro lado, el Art. 5 de la citada ley dispone: “...La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible...”.-----

Las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes de la clase privada, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio solo se halla cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

De ahí que la aplicación del Art 5 de la Ley N° 2345/03 efectivamente agravia al accionante, en cuanto esta disposición legal contraviene principios constitucionales establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la ley), 46 (Igualdad de las Personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos) de la Carta Magna, por impedirle un haber jubilatorio digno que le garantice un nivel de vida óptimo y básico.-----

Ahora bien, el Señor Lázaro Rodríguez Espínola no se encuentra legitimado a los efectos de la impugnación de los Artículos 6, 7 y 11 de la citada ley, ya que dicha norma no le causa gravamen, pues está dirigida para los sobrevivientes de jubilados, pensionados y retirados fallecidos con derechos a haber de retiro, por lo que respecto de estos artículos de la Ley 2345/03 la acción debe ser rechazada.-----

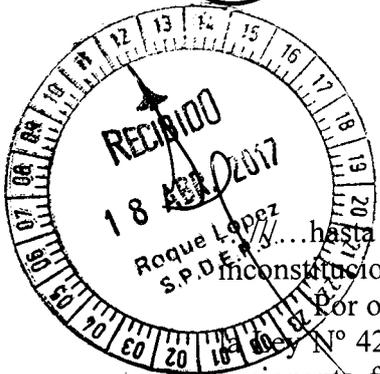
Por otra parte, se observa que la acción de inconstitucionalidad respecto de los Arts. 4 y 10 de la Ley N° 2345/03 no se encuentra fundada, por lo que corresponde el rechazo de la acción, ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en el Art. 552 del C.P.C.-----

En relación con el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, el Art. 103 de la Constitución Nacional dispone que “la ley” garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/03 ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con “...el mecanismo preciso a utilizar”, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al “promedio de los incrementos de salarios...” crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución Nacional, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

Por otro lado, cabe destacar que si bien se dictó la Ley N° 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, no obstante dicha modificación no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional.////...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"LAZARO RODRIGUEZ ESPINOLA C/ ART. 1,  
2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N°  
2345/03 Y C/ ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL  
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2014 - N° 821.----**



...hasta la fecha, por lo que respecto de este artículo debe admitirse la acción de inconstitucionalidad.-----

Por otro lado, si bien el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/10 no obstante procederé al estudio de la presente acción, debido a que el accionante fue jubilado de manera forzosa antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 4252/10.-----

Ahora bien, el Art. 9° de la Ley N° 2345/03, en su primera parte dispone: "El aportante que complete sesenta y dos años de edad y que cuente con al menos diez años de servicio, tendrá que acogerse a la jubilación obligatoria...". Como bien es sabido, la edad es una variable que normalmente como dato de la demografía de un país, fluctúa conforme a la esperanza de vida, por lo que como tal puede, el Poder Administrador, determinarlo de acuerdo con las características propias del país. En ese sentido, la edad de "62 años" establecida en la Ley 2345/03, no surge como consecuencia directa y verificable de la expectativa de vida de la población paraguaya. Si bien el Poder Administrador a través de una norma que lo habilita puede proceder a hacer efectivas determinadas "políticas públicas", sin embargo, considero que ellas nunca pueden ser operadas en perjuicio de la calidad de vida de sus afectados.-----

Así pues, es preciso traer a colación el informe brindado por la **Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos**, en el cual se deja expresa constancia que la esperanza de vida al nacer es la siguiente: **Ambos sexos: 71,76; Hombres: 69,70; Mujeres: 73,92**, aclarando que la definición utilizada para la esperanza de vida al nacer es la siguiente: "Es el número de año de vida que en término medio se espera que viva un recién nacido, de no variar la tendencia en la mortalidad" (Informe brindado en la Acción de Inconstitucionalidad: "Julio César Cantero Agüero c/ Art. 9 de la Ley N° 2345/2003". N° 1579/09).-----

En ese orden de cosas, considero que la edad de 62 años establecida en la norma impugnada no se encuentra razonablemente dimensionada, ni coincide en forma directa con la esperanza de vida, ni mucho menos es consecuencia de una verificación de la expectativa de vida de la población paraguaya, de acuerdo con el informe brindado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.-----

Por ello, entiendo que el Art. 9, 1ra. Parte de la Ley N° 2345/03, resulta violatorio del Art. 6 de la Constitución Nacional: "...**De la calidad de vida. 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...**"; Art. 57: "...**De la tercera edad. Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio...**".-----

Además, también esta disposición legal contraviene los Arts. 46 (De la igualdad de las personas) y 47 (De las garantías de la igualdad) de la Carta Magna, ya que los trabajadores del sector privado no tienen limitaciones de edad para prestar sus servicios al empleador, e inclusive los funcionarios de las Fuerzas Armadas y Policiales, Magistrados en general, etc. recién a la edad de 75 años son pasibles de una jubilación obligatoria, situación que confirma la desigualdad creada con la vigencia del Art. 9 de la Ley N° 2345/03.-----

Por su parte, el Decreto N° 1579/2004, al establecer el método para obtener el monto a percibir por los jubilados, produce resultados irrisorios que no permitirán lograr la

GLADYS...  
Ministra

Dr. ANTONIO...  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

protección integral de los mismos, ni le permitirán satisfacer sus *“necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio”*, como expresamente lo dispone el Art. 57 de la Constitución Nacional.-----

El cálculo dispuesto por la Ley en base a la multiplicación de la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, así como la escala establecida en el Decreto Reglamentario, no permiten que la jubilación cumpla con el rol sustitutivo de la remuneración en actividad, rompiéndose el equilibrio que debe existir entre las remuneraciones de quienes se encuentran en actividad y los haberes de los jubilados. En este punto, la normativa legal y reglamentaria impugnada se oponen expresamente a lo que dispone el Art. 103, Segundo Párrafo, de nuestra Ley Suprema: *“La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”*, ya que el conveniente nivel del haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado mantiene las condiciones patrimoniales equivalentes a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad, por lo que cualquier normativa legal o reglamentaria que regule esta cuestión debe respetar lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 103 de la Constitución Nacional.-----

Por las consideraciones que anteceden, y debido a que si bien el accionante impugnó el Artículo 9º de la Ley N° 2345/03 en su totalidad, el agravio concreto gira en torno a la primera parte de la citada disposición, razón por la cual creo que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicable para el recurrente la Remuneración Base y el porcentaje establecido en el Art. 9º, 1ra. parte de la Ley 2345/03, así como el Decreto N° 1579/04.-----

En cuanto al Art. 18 de la Ley 2345/03 que ha sido impugnado en su totalidad por el accionante, la acción debe rechazarse por cuanto no se han cumplido los requisitos establecidos en el Art. 552 del C.P.C., pues no se ha señalado cual o cuales de sus más de veinticinco incisos constituyen el objeto de esta acción de inconstitucionalidad.-----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad presentada contra los Arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 10º, 11º y 18º de la Ley 2345/03 y corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de Inconstitucionalidad en relación con el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 y corresponde admitir la acción de inconstitucionalidad presentada contra los Arts. 5 y 8 de la citada ley y contra los Arts. 2º, 3º y 6º del Decreto N° 1579/04, todo ello respecto del accionante. ES MI VOTO.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. Lázaro Rodríguez Espínola promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 18 de la Ley N° 2345/03, contra los Arts. 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto N° 1579/2004 y contra la Resolución DGJP N° 224 del 29 de enero de 2008 emanada del Ministerio de Hacienda.----

Acredita su calidad de jubilado de la Administración Pública con la copia de la Resolución N° 224 del 29 de enero de 2008 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda.-----

Cabe referir que el agravio presentado en autos se vincula principalmente al Art. 9 de la Ley N° 2345/03, dicho agravio hace referencia al límite de edad establecido para el ejercicio de la función pública.-----

En relación a los Arts. 1, 4, 7, 8 y 18 de la Ley N° 2345/03, resulta necesario puntualizar que el accionante se ha limitado a impugnar las citadas disposiciones sin tan siquiera referir los agravios que la aplicación de los mismos le ocasionaría.-----

Por otra parte, de la lectura del escrito de promoción de la acción se verifica que el recurrente también se alza contra lo establecido en los Arts. 3, 6, 10 y 11 de la Ley N° 2345/03, resultando los argumentos del mismo desprolijos y poco concisos. Asimismo, en cuanto a estas normativas el accionante no acredita fehacientemente la supuesta conculcación de normas de rango constitucional, no dándose cumplimiento a los presupuestos establecidos en los Arts. 550 y 552 del Código Procesal Civil.-----...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"LAZARO RODRIGUEZ ESPINOLA C/ ART. 1,  
2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N°  
2345/03 Y C/ ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL  
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2014 - N° 821.----**



...Seguidamente, en cuanto a los demás artículos cuestionados, cuyo perjuicio es debidamente fundado por el recurrente, esta Magistratura refiere cuanto sigue:

Con relación al Art. 2 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha normativa ha sido modificada por el Art. 1 de la Ley N° 2527/04, por lo que un pronunciamiento sobre dicha disposición resultaría ineficaz y carente de interés práctico.-----

Ahora bien, en este punto cabe el análisis del Art. 5 de la Ley N° 2345/03 el cual establece que *"La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible"*.-----

En este apartado, es dable puntualizar que de las documentaciones agregadas se constata el recurrente ha adquirido la calidad de jubilado de la Administración Pública en el año 2008, en cuanto al mismo considero que la norma transcrita en el párrafo precedente no transgrede normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien el Sr. Lázaro Rodríguez Espínola ha iniciado sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, el mismo gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones y pensiones sobrevino de manera anterior a la jubilación del citado accionante.-----

En cuanto al estudio de los agravios expuestos contra el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 se da una situación particular. Por un lado, la disposición cuestionada ha sido modificada por la Ley N° 4252 de fecha 29 de diciembre de 2010. Aun así, corresponde su análisis, ello al fundarse la Resolución 224 del 29 de enero de 2008 en el citado artículo impugnado.-----

El Art. 9 de la Ley 2345/03 en el cual se funda la resolución recurrida disponía que:

*"El aportante que complete sesenta y dos años de edad y que cuente con al menos diez años de servicio, tendrá que acogerse a la jubilación obligatoria. El monto de la jubilación obligatoria 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 20% para una antigüedad de diez años y aumentará 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100%. Aquéllos que no lleguen a completar diez años de servicio, tendrán derecho a retirar el 90% de sus aportes realizados, ajustados por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay. Quedan excluidos de la obligatoriedad de la jubilación ordinaria, los docentes universitarios del sector público, quienes podrán seguir aportando hasta el límite de setenta y cinco años de edad"*.-----

En relación al agravio específico manifestado por el accionante, cabe señalar que conforme a los documentos adjuntados al expediente en estudio, se advierte que el Sr. Lázaro Rodríguez Espínola al momento de aplicársele el régimen jubilatorio contaba sesenta y cuatro años de edad, en relación a este punto, no se vislumbra de manera alguna la conculcación de derechos constitucionales, ello debido a la potestad conferida al Poder Administrador para señalar o fijar la edad en la cual el funcionario debiera jubilarse. Es decir, dentro de las facultades regladas a la Administración se subsume la de indicar el tope máximo de edad pretendida para el ejercicio de una función pública.-----

CLASES E S. REMUNERACIONES

Dr. A. ... SECRETES

Julio C. Payón Martínez  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

En prosecución del estudio de la pretensión deducida respecto a la Resolución DGJP N° 224 del 29 de enero de 2008 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, debemos tener en cuenta que el Código Procesal Civil establece el plazo dentro del cual la persona que se sienta agraviada por un acto administrativo deberá promover la correspondiente Acción de Inconstitucionalidad. El plazo está dado en el Art. 551, el cual dispone: *"...Imprescriptibilidad de la Acción y su excepción.-La acción de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general es imprescriptible, sea que a ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad afecte derechos patrimoniales, tenga carácter institucional o vulnere garantías individuales. Cuando el acto normativa tenga carácter particular, por afectar solamente derechos de personal expresamente individualizadas, la acción prescribirá a los seis meses, contados a partir de su conocimiento por el interesado..."*-----

Del simple cotejo entre la fecha en que fuera dictada la resolución objeto de la presente acción de inconstitucionalidad (Resolución DGJP N° 224 del 29 de enero de 2008) y la fecha de promoción de la misma (24 de junio de 2014), se evidencia que ha transcurrido en exceso el plazo legal -seis meses- para la promoción de la acción. Esta situación revela su indiscutible extemporaneidad definiéndose con ello la suerte de la misma.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Sr. Lázaro Rodríguez Espínola. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Me adhiero al voto del colega Dr. Fretes, con relación a las normas impugnadas, en todos sus términos, pero en cuanto a los agravios expuestos contra el Art 2° y Art. 9° de la Ley 2345/03, disiento con los argumentos de mis colegas preopinantes, y me permito expresar cuanto sigue:

1.- El Art. 2° de la Ley N° 2345/2003 modificado por el Art. 1° de la Ley N°2527/2004: establece: *"La jubilación, la pensión y los haberes de retiro dan derecho a un flujo de 12 (doce) mensualidades, con excepción de lo dispuesto en el Art.12, inc. b) de esta ley; por lo que queda expresamente prohibido el pago de aguinaldo a cualquier jubilado, pensionado, retirado o herederos del sistema administrativo por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda"*-----

En lo concerniente al Art. 2° de la Ley N° 2345/2003, considero que es admisible su estudio porque, si bien fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 2527/2004, esta ley no alteró sustancialmente la norma, la cual sigue prohibiendo el pago de aguinaldo a jubilados, pensionados, retirados y herederos de la Administración Pública, razón ésta que agravia a la accionante. El Art. 1° de la Ley N° 2527/2004 dispone: *"La jubilación, la pensión y los haberes de retiro dan derecho a un flujo de doce mensualidades anuales, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 12, inciso b) de esta Ley; por lo que queda expresamente prohibido el pago de aguinaldo a cualquier jubilado, pensionado, retirado o heredero del sistema administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, con excepción de los Lisiados y Veteranos de la Guerra del Chaco, quienes percibirán una remuneración extraordinaria anual"*-----

Del análisis de la norma, se evidencia que el sistema de jubilaciones y pensiones vigente para el sector público no prevé como beneficio del jubilado el aguinaldo, debiendo tenerse en cuenta que el funcionario, durante todo el tiempo de aporte, no contribuye con un porcentaje destinado a ese rubro como para, posteriormente, tener derecho a reclamar ese beneficio. El aguinaldo, por otra parte, es el resultado de la acumulación de la porción de cada una doceava parte de los salarios generados y percibidos en el año por el trabajador activo. La Constitución Nacional en su Art. 92 y el Código del Trabajo en su Art. 243, consagran el beneficio del aguinaldo a favor del trabajador del sector privado, y si bien la Constitución reconoce a los funcionarios públicos los derechos laborales por ella proclamados, sin embargo los limita conforme a lo establecido por la ley. En efecto, el Art. 102 de la Constitución Nacional dispone: *"Los funcionarios y los empleados ...///..."*



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LAZARO RODRIGUEZ ESPINOLA C/ ART. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2014 - N° 821.----



...puntos gozan de los derechos establecidos en esta Constitución en la sección de derechos laborales, en un régimen uniforme para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos".-----

La disposición transcrita hace evidente que la Carta Magna deja reservada a la ley la determinación del régimen de los derechos laborales dentro de ciertos límites. En concreto, la Constitución deja reservada a la ley la facultad de regular el sistema de jubilaciones, la cual puede fijar límites en el goce de beneficios por parte de los jubilados, y este sería el caso del aguinaldo. Conceptualmente, es inapropiada la utilización del aguinaldo en el sistema de jubilaciones en el que, si hubiera disponibilidad suficiente, podría otorgarse algún beneficio anual equivalente pero no bajo el concepto de aguinaldo. En este sentido, en el año 2005 se promulgó la Ley N° 2613, por la cual se concedió una gratificación anual a los jubilados de la Administración Pública, conforme a la disponibilidad presupuestaria.-----

2.- Con relación al 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).-----

Notando la impugnación normativa hecha y la pluralidad modificatoria de ésta, conviene resaltar que agravia a la accionante la modificatoria normativa respecto al artículo 9°, específicamente en cuanto refiere a la jubilación obligatoria por edad, según se desprende del escrito de promoción: "con ello, lo que se pretende a través de la citada notificación es que me jubile en virtud a la ley hoy atacada de inconstitucional (...)".-----

Vemos que la norma en estudio es impugnada, esencialmente, porque impone la obligación de jubilarse a los 65 años. Concretamente, la 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 46, 47, 86, 93, 95, 102, 103, 109 y 137 de la Constitución y así atenta contra derechos y principios consagrados en la Constitución, como ser el derecho a la vida, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, la igualdad ante la ley, entre otros.-----

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 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

CLAYDIA ESPINOSA MODOCA  
Ministra

ANTONIO FERRER  
Ministro

Abog. Julio C. Favón Martínez  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

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 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.-----...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“LAZARO RODRIGUEZ ESPINOLA C/ ART. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/2004”. AÑO: 2014 – N° 821.----**



... 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 empleado 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, 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.**-----

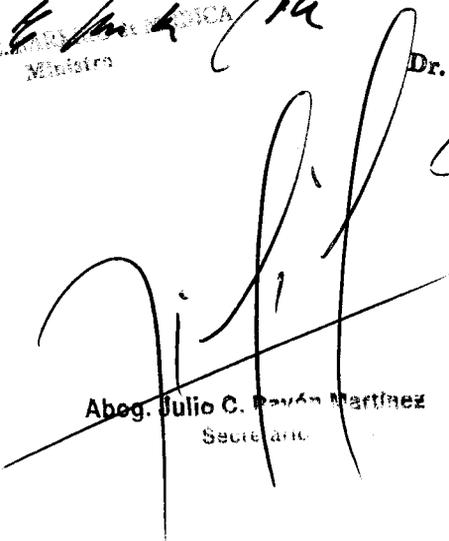
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
 GLADYS B. RODRIGUEZ  
 Ministra

  
 Dr. ANTONIO FUSTES  
 Ministro

  
 Miryam Peña Candia  
 MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

  
 Abog. Julio C. Pavón Martínez  
 Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 317.

Asunción, 11 de abril de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del 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, en relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
GLADYS E. BARRETO de MONICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO MARTÍNEZ  
Ministro  
SECRETARÍA GENERAL

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Favón Martínez  
Secretario

