



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: OCHO CIENTOS CINCUENTA**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veinte~~ **veintiuno** días del mes de ~~septiembre~~ **septiembre** del año dos mil diez y ocho, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, ANTONIO FRETES y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CARLOS ALBERTO VARGAS C/ ART. 1 DE LA LEY N° 4252/10 QUE MODF. LS ARTS. 3, 9, 10 DE LA LEY N° 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Carlos Alberto Vargas, 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 **PEÑA CANDIA** dijo: La presente acción de inconstitucionalidad fue presentada por el Sr. Carlos Alberto Vargas, bajo patrocinio de abogado, 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".

Con carácter previo y liminar al análisis de la cuestión sustancial, se debe corroborar -de oficio- e cumplimiento de los presupuestos de admisibilidad de toda acción de inconstitucionalidad.

El Art. 552 del Código Procesal Civil, dispone: "Requisitos de la demanda. - Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento, acto normativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundado en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema de Justicia examinará previamente se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimará sin más trámite la acción".

Por su parte, el Art. 12 de la Ley 609/95, estatuye: "No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucion afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva interlocutoria".

Verificados los antecedentes obrantes en autos, tenemos que el accionante, Sr. Carlos Alberto Vargas, con fecha de nacimiento 25 de setiembre de 1952, según copia de su cédula de identidad (f. 08), funcionario de la Dirección Nacional de Aduanas, desde el 27 de mayo de 1981 (Decreto N° 25.614/19 fs.02).

El accionante -a la fecha con sesenta y cinco 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, 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, conviene ponerse de relieve que agravia al accionante la modificatoria normativa respecto al artículo concretamente, en lo atinente a la jubilación obligatoria por edad, según se desprende de los términos 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

Dra. Gladys E. Bareiro de Modica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Julio C. Parón Martínez  
Secretario

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 46, 47,86 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 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 viviendo a la comunidad, no se condice con la finalidad última del mencionado instituto previsto en el arco 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 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 vida basada en la solidaridad a la cual tienen derecho por haber contribuido a ella durante su vida útil y una parte de los ingresos producto de su trabajo” (RUPRECHT, Alfredo J. *Prestaciones Económicas y Pensiones de Jubilación, Invalidez, Muerte y Supervivencia*. DE BUEN LOZANO, Néstor y ARGADO 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 extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad...**” (las negritas son mías), es precisamente la Seguridad Social -también prevista en el art. 95 de la Constitución- uno de los instrumentos mediante el 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 - es funcional a la norma constitucional citada. Por otro lado, la situación se agrava cuando el haber otorgado al individuo es exiguo, impidiéndole afrontar dignamente los avatares propios de la vejez de la edad; en efecto, es bien sabido que a medida que la persona avanza en años, los requerimientos de salud van también en aumento, circunstancia que impone que el individuo cuente con un haber

28 SET. 2018  
Rodrigo López  
S.P.

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. Edit. 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.

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, 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.**

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El señor **CARLOS ALBERTO VARGAS** promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/10 "QUE MODIFICA LOS

  
Dra. Gladys E. Bareyro de Mónica  
Ministra

  
Maryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

ARTÍCULOS 3, 9 Y 10 DE LA LEY 2345/03 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”, específicamente contra la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”.

Refiere que los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen disposiciones contenidas en los Art. 14, 46, 47, 86, 88 y 102 de la Constitución Nacional.

Se constata a fj. 7 (siete) de autos, la Nota D.H.R N° 394/2017, por medio de la cual la Dirección de Recursos Humanos de la Dirección Nacional de Aduanas peticiona al accionante la documentación pertinente a los efectos de iniciar los trámites jubilatorios.

El agravio presentado en autos se vincula al Art. 1 de la Ley 4252/10 en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03, dicho agravio hace exclusiva referencia al límite de edad establecido para el ejercicio de la función pública.

El marco normativo que fuera impugnado estipula expresamente cuanto sigue:

*Art. 1 (Art. 9°).- 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.*

*Todos los funcionarios que fueron afectados por el Artículo 9° de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", tendrán derecho a una jubilación cuyo monto será establecido por el sistema previsto en el párrafo anterior, pero en ningún caso podrá ser inferior al 40% (cuarenta por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.*

*Aquellos que se retiren de la función pública sin reunir los requisitos para acceder a una jubilación, aun apelando a los derechos que le otorga la Ley N° 3856/09 "QUE ESTABLECE LA ACUMULACIÓN DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", podrán solicitar la devolución del 90% (noventa por ciento) de sus aportes realizados, ajustados por la variación del índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay.*

A fin de aclarar los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente al Art. 103 de la Constitución Nacional:

*“Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.*

*La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”.*

En atención al artículo constitucional transcrito precedentemente, se advierte que la propia Ley Fundamental delega al Poder Legislativo la facultad de regular el sistema jubilatorio, así, lo relativo a dicha materia se constituye en lo que se denomina como reserva de ley.

Con relación al límite de edad establecido para el ejercicio de la función pública, diseñado en el artículo impugnado, tal y como lo hemos señalado, se encuentra dentro de las atribuciones

RECEBIDO  
28 SEP 2018  
ROQUE  
S.P.D.

Constitucionalmente otorgadas en virtud al Principio de Reserva de Ley. Este principio es definido por Miguel Carbonell como "la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico", reserva que puede ser absoluta o relativa según los términos que utilice el texto constitucional al referirse a ella. En nuestro caso, vemos que la Constitución en el artículo 103 no establece límite alguno en la materia, ni especifica cuáles serán los aspectos jubilatorios reglados por ley, lo que significa que la reserva de ley es absoluta, en otras palabras, la Constitución entrega la potestad de creación, modificación, derogación y limitación de todos los aspectos jubilatorios a la ley. En tal sentido, la edad para fijada para régimen jubilatorio se encuentra establecida en virtud a las potestades con las que cuenta el Congreso por delegación constitucional, lo que equivale a decir que la disposición en la parte que fuera cuestionada por el accionante no es contrario a lo que dispone el 103 de la Ley Fundamental, sino que es consecuencia directa de su cumplimiento, por lo que mal podría declarárselo inconstitucional.

Particularmente considero que no puede entenderse como contrario a preceptos constitucionales, ello debido a la potestad constitucional 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 para ejercer una función pública.

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde no hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **CARLOS ALBERTO VARGAS**. Ordenar el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por el A.I. N° 4750 del 28 de diciembre de 2017. **ES MI VOTO.**

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.

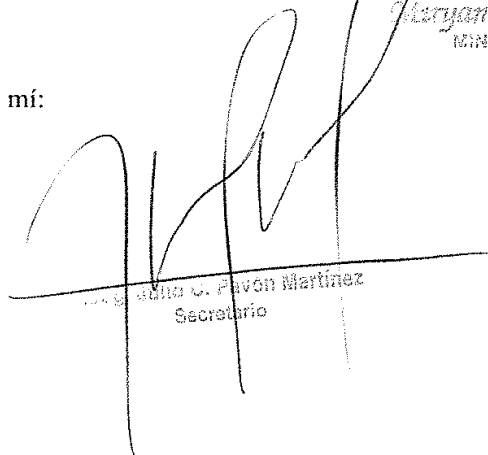
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

  
Meryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Roberto C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 850

Asunción, 21 de septiembre de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**


**Sala Constitucional**

**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarara la inaplicabilidad del artículo 1° de la Ley 4252/2010 -que modifica el Art. 9° de la Ley 2345/03-, en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación, con relación al accionante.-----

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

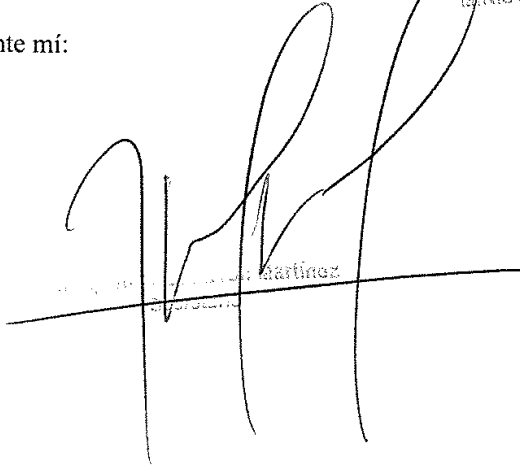
  
Dra. Gladys E. Bateiro de Méndez  
Ministra

  
Myriam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro



Ante mí:

  
Martínez