



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VICTORINO DENIS NUÑEZ C/ LOS ARTS. 3, 9
Y 10 DE LAS LEYES Nº 2345/2003 Y C/ LA LEY
Nº 4252/2010". AÑO: 2014 – Nº 740.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *mil doscientos treinta y nueve*.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *seis* días del mes de *septiembre* – del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "VICTORINO DENIS NUÑEZ C/ LOS ARTS. 3, 9 Y 10 DE LAS LEYES Nº 2345/2003 Y C/ LA LEY Nº 4252/2010"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Victorino Denis Nuñez, 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 señor **VICTORINO DENIS NUÑEZ**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, se presenta ante la Excelentísima Corte Suprema de Justicia para promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 3, 9 y 10 de la Ley Nº 2.345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"**, que fueran modificados por el **Artículo 1 de la Ley Nº 4252/10 "QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3º, 9º Y 10º DE LA LEY Nº 2.345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"**.-----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 1, 6, 9, 14, 16, 45, 46, 47, 48, 49, 57, 86, 87, 92, 101, 102, 103, 131, 132 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que la normativa impugnada: "(...) *altera sustancialmente mi situación económico – familiar poniendo en serio riesgo mi estabilidad general como persona y así agraviando el derecho humano que todo ciudadano tiene al amparo Constitucional como lo es el derecho a un trabajo digno* (...)".-----

TRANSCRIPCION DE LA NORMATIVA IMPUGNADA.-----

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto en el **Artículo 1 de la Ley Nº 4252/10:**-----

"Artículo 1º.- *Modifícanse los Artículos 3º, 9º y 10 de la Ley Nº 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", los cuales quedan redactados de la siguiente manera:*

"Art. 3º.- *El Ministerio de Hacienda procederá a separar contablemente los ingresos y los gastos del Sistema de Jubilaciones y Pensiones administrados por éste, en 3 (tres) programas:*

- a) *Programas Contributivos Civiles.*

Dra. Gladys Bareiro de Módica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

- Sector Administración Pública.
- Sector Magisterio Nacional.
- Sector Docentes de las Universidades Nacionales.
- Sector Magistrados Judiciales.
- Sector Empleados Gráficos del Estado.

b) *Programas Contributivos No Civiles.*

- Sector Fuerzas Armadas.
- Sector Policía Nacional.

c) *Programas No Contributivos.*

- Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco.
- Herederos de Veteranos, Lisiados y Mutilados.
- Pensiones de gracia.

Los Programas Contributivos serán administrados por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda.

A los efectos de la administración de los Programas No Contributivos citados en este artículo, créase la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC), dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.

Al interior de los Programas Contributivos Civiles, los excedentes generados por los sectores superavitarios podrán ser utilizados para financiar los déficit de los sectores deficitarios, no pudiendo desviarse recurso alguno desde los programas civiles a los no civiles.

El financiamiento de los regímenes para civiles, no civiles y no contributivos se realizará mediante los aportes realizados por los afiliados, más las partidas presupuestarias incluidas anualmente en el Presupuesto General de la Nación.

En el caso de los Programas Contributivos, si después de aplicar los excedentes a los sectores deficitarios resultare un saldo positivo, estos recursos deberán ser depositados en el Banco Central del Paraguay e invertidos en las siguientes condiciones: i) Un porcentaje, que deberá ser calculado por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, a la vista; ii) la diferencia en iguales condiciones que la Reserva Monetaria Internacional.

El Ministerio de Hacienda deberá llevar en forma separada la contabilidad y los cálculos estadísticos de estos Programas, de manera a permitir el análisis de la evolución financiera de cada uno de los sectores que lo componen.”-----

“Art. 9º.- 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 5º 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...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VICTORINO DENIS NUÑEZ C/ LOS ARTS. 3, 9
Y 10 DE LAS LEYES N° 2345/2003 Y C/ LA LEY
N° 4252/2010". AÑO: 2014 - N° 740.-----

...///... 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 PUBLICO", 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, a partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.

Aquéllos 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 ACUMULACION DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACION Y PENSION PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 'DE LA FUNCION PUBLICA", 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."-----

"Art. 10.- Podrán obtener la Jubilación Extraordinaria quienes cuenten con, por lo menos, 50 (cincuenta) años de edad y un mínimo de 20 (veinte) años de servicio. El monto de la Jubilación Extraordinaria se calculará multiplicando la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 5° de esta Ley. La Tasa de Sustitución será la que, de acuerdo con la antigüedad, se aplica para la Jubilación Ordinaria, multiplicada por la razón entre la edad de la persona y 62 (sesenta y dos) años. Esta razón no puede ser mayor que uno."-----

ANÁLISIS DE LA NORMATIVA IMPUGNADA-----

De la lectura y análisis del escrito de presentación de la acción, surge que el recurrente ha manifestado reiteradamente su descontento sobre "la edad establecida por la ley para acceder a los beneficios de la jubilación", prevista en el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 (modificado por Ley N° 4252/10), sin hacer mención a los agravios concretos que le ocasiona la aplicación de las demás disposiciones impugnadas (Art. 3 y 10 de la ley 2345/03), por lo que no amerita el estudio de las mismas.-----

Es de entender que **la falta de interés en manifestar el "agravio concreto" por parte del accionante, impide que esta Sala pueda pronunciarse**, pues de ser así el pronunciamiento sería puramente abstracto, originando con ello un "control innecesario" sobre el acto de otro poder del Estado, en razón de que no se estaría tutelando ningún derecho concretamente afectado. En nuestro sistema procedimental la vía de la inconstitucionalidad no está dada en interés de la ley; es trascendental pues que exista por parte del accionante un interés legítimo para que ella proceda.-----

Es oportuno mencionar que el agravio que sustenta una acción de inconstitucionalidad deber ser: 1) propio: el perjuicio en cuestión debe afectar personalmente a la parte que lo invoca, excluyéndose los agravios ajenos. Solamente el titular del derecho que se pretende vulnerado puede solicitar el ejercicio del control de

Dra. Gladys Barreiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

constitucionalidad; 2) jurídicamente protegido, concreto, efectivo y actual (Vide: SAGÜES, Néstor Pedro en “*Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*”, 4ta. Edic. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2002, Tomo I, pág. 488 y ss.).-----

Bien lo previene el Artículo 11 de la Ley N° 609/95 al establecer que la Sala Constitucional es competente para “*conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto.*” (Negritas y subrayado son míos).-----

Ante esta circunstancia no queda más que obedecer lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley 609/95 “*QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA*”: “*No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria*”.-----

En otro orden de cosas es de resaltar que, en observancia a las instrumentales presentadas por el recurrente, entendemos que el mismo al momento de promover la acción se encontraba en la situación inminente de pasar a la “jubilación obligatoria”, pues contaba con 65 años cumplidos, por lo que considero viable la presente acción en cuanto a la impugnación del **Art. 9 de la Ley N° 2345/03 (modificado por Ley N° 4252/10)**.-----

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 “65 años” establecida en la Ley N° 4252/10 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 hacer referencia al 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*, 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 65 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 Artículo 1 de la Ley N° 4252/10 (que modifica el Artículo 9 de la Ley N° 2345/03) impugnado en estos autos, transgrede lo previsto en el Artículo 6 “*DE LA CALIDAD DE VIDA*” de la Constitución 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...*”. Asimismo conculca con el Artículo 57 “*DE LA TERCERA EDAD*” del mismo cuerpo legal que dice: “*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, la disposición atacada contraviene los Artículos 46 “*DE LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS*” y 47 “*DE LAS GARANTÍAS DE LA IGUALDAD*” de la Ley Suprema, 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 ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VICTORINO DENIS NUÑEZ C/ LOS ARTS. 3, 9
Y 10 DE LAS LEYES N° 2345/2003 Y C/ LA LEY
N° 4252/2010". AÑO: 2014 - N° 740.

...///...una jubilación obligatoria, situación que confirma la desigualdad creada con la vigencia del Artículo 1 de la Ley N° 4252/10 (que modifica el Artículo 9 de la Ley N° 2345/03).

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se opone a lo establecido en preceptos constitucionales carecerá de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: "La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución".

Por lo tanto, conforme a las manifestaciones vertidas, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **VICTORINO DENIS NUÑEZ**, y consecuentemente declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 4252/10** (en lo que concierne a la modificación del Artículo 9 de la Ley N° 2345/03), respecto del mismo. Es mi voto.

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. VICTORINO DENIS NUÑEZ promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 3, 9 y 10 de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL" y la Ley N°4252/2010 "QUE MODIFICA LOS 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 en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/2003, alegando la violación de disposiciones constitucionales.

Manifiesta que fue nombrado como funcionario público por Decreto N° 7258/2000, desempeñando funciones en el Ministerio de Industria y Comercio. Expresa que se ve gravemente afectado por ser mayor de 65 años ya que conforme a la normativa recurrida el mismo ya debería acogerse a la jubilación obligatoria. Refiere que los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen principios, derechos y garantías consagrados en los Arts. 1, 6, 9, 14, 16, 46, 47, 48, 49, 57, 86, 87, 88, 92, 101, 102, 103, 131 y 132 de la Ley Suprema.

El agravio presentado en autos se vincula al Art. 1 de la Ley N° 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

Dra. Gladys Barreiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

vigente para actividades diversas no especificadas, partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.-----

Aquéllos 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 traer a colación la disposición constitucional contenida en el Art. 103 que expresa:-----

"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 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.-----

Por los motivos expuestos precedentemente, y visto el Dictamen Fiscal, considero que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: En el *sub iudice*, se trata de determinar la procedencia –o no– de la acción de inconstitucionalidad incoada contra los artículos 3°, 9° y 10° de la Ley 2345/2003 y la Ley 4252/2010, que modifica los artículos 3°, 9° y 10° de la Ley 2345/2003 *"De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*.-----///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VICTORINO DENIS NUÑEZ C/ LOS ARTS. 3, 9
Y 10 DE LAS LEYES N° 2345/2003 Y C/ LA LEY
N° 4252/2010". AÑO: 2014 – N° 740.-----

...///...De la lectura del escrito de promoción, es dable mencionar –en cuanto a la impugnación de los artículos 3° y 10° de la Ley 2345/2003– que el actor no hace mención de los agravios concretos que le ocasionan estas disposiciones impugnadas, por lo cual no es atendible esta acción de inconstitucionalidad respecto de dichas disposiciones.-----

De las manifestaciones del actor, en realidad, se desprende que específicamente cuestiona el Art. 9° de la Ley 2345/2003, cuyo texto normativo literal prevé: "*...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...***" (Las negritas son mías).-----

El actor tacha de inconstitucional dicha norma, diciendo que la misma vulnera los artículos 1, 6, 9, 14, 16, 46, 47, 48, 49, 57, 86, 87, 88, 92, 101, 102, 103, 131 y 132 de la Constitución Nacional.-----

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

El artículo 552 del Código Procesal Civil dispone: "*Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o 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, fundando en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción*".-----

Por su parte, el artículo 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 constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria*".-----

Verificados los antecedentes obrantes en autos, tenemos que el actor, Victorino Denis Núñez, cuya fecha de nacimiento es 17 de noviembre de 1948 (f. 2), es funcionario del Ministerio de Industria y Comercio desde el año 2000 (f. 13).-----

Vemos, pues, que el actor se encuentra en la situación establecida en el artículo 9° de la Ley 2354/2003 (Modificado por el artículo 1° de la Ley 4252/2010) y, en tal sentido, afectado por dicha norma. Por lo tanto, el actor ha satisfecho el cumplimiento de todos los requisitos enunciados y, además, ha demostrado tener legitimación activa e interés personal y concreto en la declaración, por lo cual, cumplidos los requisitos de admisión pasemos al análisis del fondo del asunto.-----

Es fundamental recordar que el objeto de los aportes es alcanzar, una vez cumplidos determinados presupuestos establecidos por la Ley, los beneficios de una jubilación. Dicha palabra proviene del latín *iubilatio-onis* y significa acción y efecto de jubilar o jubilarse; esto es, eximir de servicio por razón de ancianidad, imposibilidad física o síquica de la persona que desempeña o ha desempeñado algún cargo, señalándole una pensión vitalicia o

Dra. Gladys Bareiro de Módica
Ministra

Dr. ANTONIO FREILES
Ministro
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

recompensa por los servicios prestados que le permita llevar una vida digna, tanto al aportante como a su familia.-----

En el caso en estudio, el actor sostiene que la jubilación obligatoria 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.-----

La materia constitucional está gobernada por principios como la razonabilidad, la proporcionalidad y la igualdad. Estos principios están íntimamente interconectados entre sí, de modo tal que una restricción no justificada o irrazonable de los derechos subjetivos también atenta contra el principio de igualdad. En palabras de Robert Alexy: "*Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual*" (ALEXY, Robert. 1993. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. Pág. 395).-----

En la situación que nos plantea el caso en estudio, 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. Buenos Aires. La Ley. 2006. Pág. 918).-----

Debemos decir que, el más importante de todos los supuestos de inactividad cubiertos por los sistemas de protección social 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 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* en DE BUENLOZANO, Néstor y MORGADO VALENZUELA, Emilio [Coordinadores]. 1997. *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. México D.F. IIIJ-UNAM. Pág. 710). Lo señalado se trasluce en el artículo 6º 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...*", es justamente la Seguridad Social -también prevista en el artículo 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 que hacen a la Seguridad Social se encuentra la jubilación.-----

En esa 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 ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VICTORINO DENIS NUÑEZ C/ LOS ARTS. 3, 9
Y 10 DE LAS LEYES N° 2345/2003 Y C/ LA LEY
N° 4252/2010". AÑO: 2014 - N° 740.-----

...///...exiguo, impidiéndole afrontar dignamente los avatares propios de la vida y de la edad; en efecto, es bien sabido que a medida en 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, más aún si se considera que en muchos casos los funcionarios públicos no cuentan con las prestaciones de salud, propias de una seguridad social integral.-----

También hay que considerar que los empleados del sector privado, cuyo seguro social se rige por la Ley 98/1992, no se encuentran obligados a jubilarse al cumplir la edad requerida, pues la norma solamente establece el derecho de acogerse a tal beneficio. Es así que existe una injustificada diferencia entre los trabajadores de ambos sectores, respecto de un instituto que tiene exactamente la misma finalidad protectoria.-----

En este punto, cabe resaltar que el artículo 46 de la Constitución establece: "*Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien*". Sabido es que el principio de igualdad exige que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en las mismas condiciones. Este régimen desigual, conforme lo arriba expuesto, podría llegar al extremo de ocasionar un grave daño al funcionario público que no ha cumplido con la cantidad de aportes necesarios para obtener a cambio una remuneración que le permita mantener una vida digna. La norma que limita derechos y establece obligaciones sin suficiente razón es, claramente, discriminatoria y contraria al principio de igualdad.-----

Además, 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 artículo 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. "*...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. 2001. *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I. Buenos Aires. Ediar. Pág. 539) (Ver Ac. y Sent. N° 604 del 09/05/2016, Ac. y Sent. N° 573 del 02/05/2016; y, Ac. y Sent. N° 2034 del 31/12/2013).-----

La ley impugnada de inconstitucional se extiende a supuestos de hecho no previstos por la norma constitucional, es decir, impone un trato desigual en la jubilación de los funcionarios privados y públicos, y, aún más, posiciona a los últimos ante una verdadera obligación no concebida por la Carta Magna, a tal punto que importa un auténtico cercenamiento de derechos humanos fundamentales.-----

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 artículo 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*

Dra. Gladys Vareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

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 esta posibilidad de resolución a favor de éste, que sólo está obligado – si no mediare un contrato a plazo – a notificar su decisión (...) Ese derecho – estabilidad a favor del trabajador – constituye una garantía de la conservación del empleo...” (VÁZQUEZ VIALARD, Antonio. 1999. *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Tomo I. Buenos Aires. Astrea. 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 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 sus obligaciones encomendadas.

En conclusión, corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable, en relación al accionante, el artículo 1º de la Ley 4252/2010 que modifica los artículos 3º, 9º y 10º de la Ley 2345/2003 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”, específicamente en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley 2345/2003. **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:

Dra. Gladys Arellano de Motta
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levera
Secretario MINISTRA C.S.J.

SENTENCIA NUMERO: 1239 -
Asunción, 6 de setiembre de 2016.-

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 Art. 1 de la Ley N° 4252/10 que concierne a la modificación del Art. 9 de la Ley N° 2345/03), con relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

Dra. Gladys Arellano de Motta
Ministra

Ante mí:

Miryan Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

