

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos setenta. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los cinco días del mes de setiembre 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: "ANA CONCEPCION GONZALEZ DE ESCOBAR C/ ART. 1º DE LA LEY 4252/10"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Ana Concepción González de Escobar, 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 Sra. ANA CONCEPCIÓN GONZALEZ DE ESCOBAR, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, en su calidad de funcionaria, del SERVICIO NACIONAL DE PROMOCIÓN PROFESIONAL conforme a las documentaciones obrantes a fs. 3 a 43 de autos, se presenta a impugnar de inconstitucionalidad el Art. 1º de la Ley Nº 4252/2010, que modifica el artículo 3º, 9º y 10º de la Ley Nº 2345/2003.-----

La accionante manifiesta que como funcionaria del SERVICIO NACIONAL DE PROMOCIÓN PROFESIONAL, se encuentra ante la situación de ser jubilada obligatoriamente, por contar con más de 65 (sesenta y cinco) años de edad (la disposición legal transcrita e impugnada, impone la obligación de jubilarse a los 65 años).-----

Sostiene que la Ley Nº 4252/10, violenta derechos y garantías constitucionales establecidos en los artículos 6º, 46º, 47º, 57º, 86º, 88º y 102º de la Constitución, señalando que la dignidad humana se ve violentada cuando se le priva obligatoriamente del legítimo derecho de sustento, al perder su trabajo por instituto de la jubilación obligatoria, pues no podrá aportar a su vida, ni a las necesidades básicas de su familia.-----

Dicho esto, paso a considerar el fondo de la cuestión planteada en la presente acción.-----

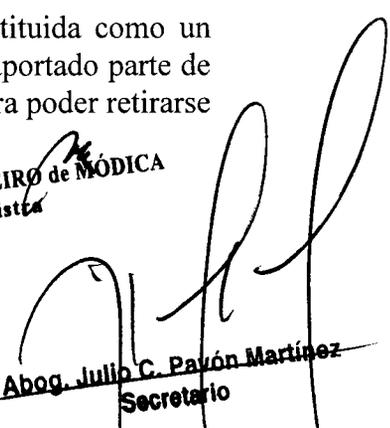
El artículo 9º modificado por el Art. 1º de la Ley Nº 4252/2010 establece: "**El aportante que complete 62 (sesenta y dos) años de edad y que cuente con al menos 20 (veinte) años de servicio, tendrá derecho a la jubilación ordinaria. El monto de la jubilación ordinaria se calculará, multiplicando la 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 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 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).-----

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

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

  
**ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

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 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 exiguu, 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...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ANA CONCEPCION GONZALEZ DE  
ESCOBAR C/ ART. 1º DE LA LEY 4252/10".  
AÑO: 2016 - Nº 1110.**

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 mediare 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 1. 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 Nº 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 1º de la Ley  
4252/2010 que modifica el Art. 9º 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: La señora Ana Concepción González de  
Escobar promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley Nº 4252/10  
"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 contra la parte que modifica el Art. 9 de la Ley  
Nº 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE  
JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO".-----

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS B. BAIREIRO de MÓNICA**  
Ministra

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

Sostiene que la normativa recurrida por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringe principios, derechos y garantías consagrados en los Art. 6, 46, 47, 57, 86, 88 y 102 de la Constitución Nacional.-----

La accionante manifiesta que con la aplicación de la disposición recurrida se materializa un trato discriminatorio hacia los funcionarios mayores de 62 años, privándoles del derecho a seguir trabajando por alcanzar la edad referida en el artículo impugnado, por ende peticona la inaplicabilidad de la mencionada disposición.-----

En relación al cuestionamiento planteado, es preciso tener en consideración que la Resolución DGJP-B N° 875 del 13 de marzo de 2017, obrante en autos, en ningún momento concede la calidad de jubilada a la recurrente, es decir, en el citado acto normativo no se ha materializado la aplicación de la disposición referida a la desvinculación del funcionario activo para acogerse a los beneficios jubilatorios por alcanzar la edad requerida para el efecto, es decir, no se dispone de manera alguna la percepción mensual de haberes jubilatorios para la accionante, más bien, -en relación a la misma- se dispone la devolución de sus aportes de conformidad a lo establecido en el último párrafo de la ley N° 4252/2010: *“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”*.-----

Teniendo en consideración la circunstancia referida en el parrado anterior, resulta oportuno 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 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...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ANA CONCEPCION GONZALEZ DE  
ESCOBAR C/ ART. 1º DE LA LEY 4252/10".  
AÑO: 2016 - Nº 1110.-----

... cuestionada 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.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Ana Concepción González de Escobar. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora "Ana Concepción González de Escobar", por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de funcionaria del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) conforme a la Resolución SNPP Nº 319 de fecha 31 de marzo de 2014 cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley Nº 4252/10 "Que modifica el Art. 9 de la Ley Nº 2345/03".-----

Manifiesta la accionante que presta servicios desde el año 2014 en dicha institución pública, hallándose en etapa de jubilarse forzosamente por contar con más de 65 (sesenta y cinco) años de edad. Sostiene que la norma impugnada resulta contraria a los Arts. 6, 46, 47, 57, 86, 92 y 103 de la Constitución Nacional pues aparte de ser discriminatoria por no tomar en cuenta su desempeño profesional, implicará un menoscabo a sus ingresos, y que goza de buena salud y capacidad física y mental para seguir en el cargo.-----

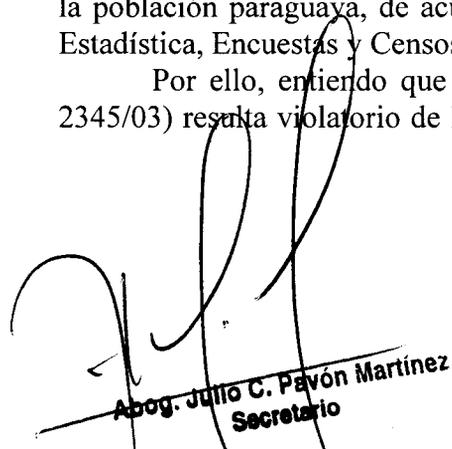
De acuerdo a la copia de la cédula de identidad de la Señora Ana Concepción González de Escobar obrante a Fs. 4 podemos inferir que la misma a la fecha cuenta con 66 (sesenta y seis) años de edad, es decir, pasible de una inminente aplicación de la Ley Nº 4252/10 tal como de hecho se demuestra con la Nota SNPP Nº 269 de fecha 27 de junio de 2016 dirigida al Secretario de la Función Pública que se adjunta a Fs. 53, razón por la cual procederé al estudio de esta acción en los siguientes términos:-----

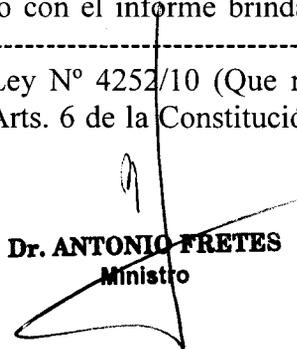
Como bien es sabido, la edad es una variable que normalmente como dato de la demografía de un país, fluctúa conforme a la esperanza de vida, por lo que como tal puede, el Poder Administrador, determinarlo de acuerdo con las características propias del país. En ese sentido, la edad de "65 años" establecida en la Ley Nº 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.-----

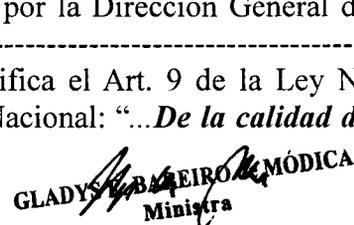
Es preciso traer a colación el informe brindado por la **Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos**, en el cual se deja expresa constancia que la esperanza de vida al nacer es la siguiente: **Ambos sexos: 71,76; Hombres: 69,70; Mujeres; 73,92**, aclarando que la definición utilizada para 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 Nº 2345/2003". Nº 1579/09).-----

Siendo así, 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 la Ley Nº 4252/10 (Que modifica el Art. 9 de la Ley Nº 2345/03) resulta violatorio de los Arts. 6 de la Constitución Nacional: "...De la calidad de

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
GLADYS BAREIRO DE MÓNICA  
Ministra

*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...”*-----

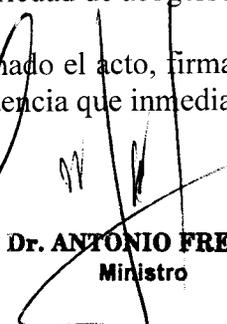
Por otro lado, el cálculo dispuesto por la Ley en base a la multiplicación de la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, así como la escala establecida en el Decreto Reglamentario, no permiten que la jubilación cumpla con el rol sustitutivo de la remuneración en actividad, rompiéndose el equilibrio 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.*-----

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.-----

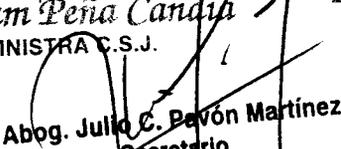
Por las consideraciones que anteceden, opino que se debe hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicable para la Señora “Ana Concepción González de Escobar” el Art. 1° de la Ley N° 4252/10 “Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03” en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la Jubilación. Es mi voto.-----

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:

  
Miryam Peña Candia  
Ante mí MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 870.-

Asunción, 04 de setiembre de 2.017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

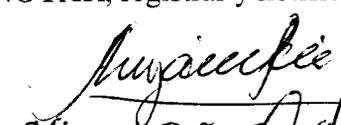
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**Sala Constitucional**

**RESUELVE:**

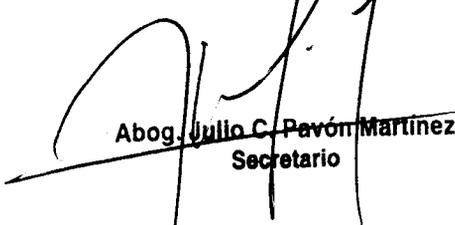
**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1° de la Ley N° 4252/10 “Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03” en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación, en relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Ante mí: Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

