

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “SEBASTIANA ESPINOLA DE ACOSTA C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 4252/2010 MOD. POR LOS ARTS. 3, 9 Y 10 DE LA LEY Nº 2345/03, ART. 4 DEL DECRETO Nº 1579/2004 Y LA RESOLUCION DGJP-B Nº 2248 DEL 22 DE JUNIO DEL 2007”. AÑO: 2017 – Nº 1192.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Doscientos treinta y dos*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinticinco* días del mes de *abril* del año dos mil *dieciocho*, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIGUEL O. BAJAC ALBERTINI**, quien integra esta Sala por inhibición del Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “SEBASTIANA ESPINOLA DE ACOSTA C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 4252/2010 MOD. POR LOS ARTS. 3, 9 Y 10 DE LA LEY Nº 2345/03, ART. 4 DEL DECRETO Nº 1579/2004 Y LA RESOLUCION DGJP-B Nº 2248 DEL 22 DE JUNIO DEL 2007”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Sebastiana Espinola de Acosta.-----

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 la señora Sebastiana Espinola de Acosta en contra del Art. 1º de la Ley Nº 4252/2010, que modifica el Art. 9 de la Ley Nº 2345/2003 “*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*”, en contra del Art. 4 del Decreto N.º 1579/2004 –que reglamenta la citada Ley– y en contra de la Resolución DGJP-B Nº 2248 de fecha 22 de junio de 2017 (f. 03) “*Por la cual se acuerda jubilación obligatoria a la señora Sebastiana Espinola de Acosta, Funcionaria de la Administración Pública*”.-----

La accionante justifica, por medio de los documentos agregados en autos, su calidad de jubilada de la Administración Pública (funcionaria administrativa de la Universidad Nacional de Asunción) y alega que la ley atacada, al establecer un límite en la edad para ejercer la función pública, deviene contrapuesta a la normativa constitucional prevista en el Art. 46 de la Carta Magna, y de igual modo en el Art. 47, en razón de que los trabajadores del sector privado no tienen limitaciones de edad para prestar sus servicios al empleador, en cambio sí existe un límite para el ejercicio del trabajo en el sector público. Agrega que la Ley impugnada colisiona claramente con lo dispuesto por el Art. 57 de la Constitución Nacional, que garantiza a toda persona de la tercera edad una protección integral, así como también afirma que colisiona con la garantía de la estabilidad laboral, prevista en el Art. 94 de la Carta Magna.-----

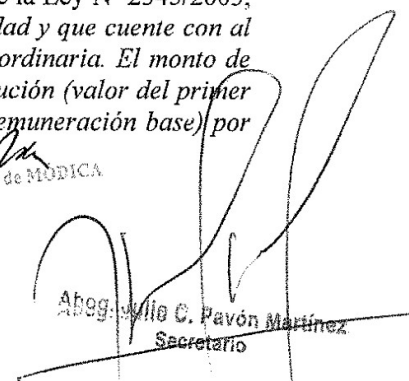
Seguidamente, analizaremos las normas cuya constitucionalidad se pone en entredicho.-----

El Art. 1º de la Ley Nº 4252/2010, que modifica el Art. 9º de la Ley Nº 2345/2003, 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*


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro


GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
MINISTRA


Abog. Willie C. Pavón Martínez
Secretario

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).-----

Por su parte, el Art. 4° del Decreto N.º 1579/2004 dispone: "El monto del primer pago del beneficio establecido en el Artículo 10 de la Ley N° 2345/2003 se calculará de acuerdo a la siguiente fórmula:

<i>Monto del primer pago de la jubilación</i>	<i>Remuneración Base</i>	<i>Tasa de Sustitución para Jubilación</i>
---	--------------------------	--

La Remuneración Base será la que resulte de aplicar el Artículo 20 de este Decreto. La Tabla de Tasas de Sustitución de acuerdo a edad y años de servicios se establece en el Anexo 2 que forma parte del presente Decreto.-----

Una vez determinado el monto del primer pago, éste variará exclusivamente de acuerdo al mecanismo de actualización establecido en el Artículo 60 del presente Decreto".-----

Vemos que las normas en estudio son impugnadas, esencialmente, porque imponen la obligación de jubilarse a los 65 años. Concretamente, por medio de la presente acción de inconstitucionalidad, la actora pretende reintegrarse en su lugar de trabajo bajo las mismas condiciones en que venía prestando funciones.-----

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).-----

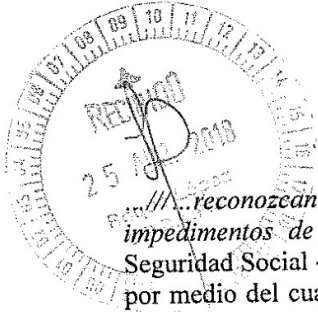
Debemos decir que de todos los supuestos de inactividad cubiertos por los sistemas de protección social, el más importante es, sin duda, la jubilación por edad; ello no sólo porque es la causa más frecuente, considerando el término previsible y normal de vida profesional, sino por el progresivo aumento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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"SEBASTIANA ESPINOLA DE ACOSTA C/
ART. 1º DE LA LEY Nº 4252/2010 MOD. POR
LOS ARTS. 3, 9 Y 10 DE LA LEY Nº 2345/03,
ART. 4 DEL DECRETO Nº 1579/2004 Y LA
RESOLUCION DGJP-B Nº 2248 DEL 22 DE
JUNIO DEL 2007". AÑO: 2017 - Nº 1192.-----



...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. Nº 604 del 9/05/2016; Nº 573 del 2/05/2016 y Nº 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).-----

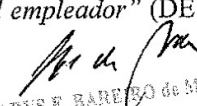
Los argumentos expuestos en los párrafos precedentes son absolutamente suficientes para determinar la suerte de la presente inconstitucionalidad; sin embargo, no resulta superfluo considerar una última circunstancia que refuerza todavía más - por si fuera necesario - la tesis hasta aquí esbozada, y que guarda relación con una garantía fundamental en materia de derechos laborales, cual es, la estabilidad, prevista en el Art. 94 de la Constitución.-----

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,


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


GLADYS E. BAREÑO DE MÓNICA
Secretaria


Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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.-----

Asimismo, respecto del Art. 4° del Decreto N° 1579/2004 y de la Resolución N° 2248/2017 de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, al ser ellos una consecuencia de la norma estudiada con anterioridad, considero que deben seguir su misma suerte, de allí que su inconstitucionalidad debe ser igualmente declarada.-----

En conclusión, corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar inaplicable, en relación a la accionante Sebastiana Espínola de Acosta, el artículo 1° de la Ley 4252/2010 –en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación–, el Art. 4° del Decreto N° 1579/2004 y la Resolución N° 2248 de fecha 22 de junio de 2017, dictada Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda. Por su parte, corresponde levantar la medida de suspensión de los efectos de los actos normativos impugnados, concedida por el A.I. N° 2384 de fecha 03 de agosto de 2017, dictado por esta Sala. **Voto en ese sentido.**-----

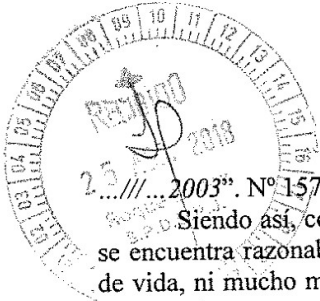
A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Sebastiana Espínola de Acosta, en su calidad de Jubilada Forzosa de la Administración Pública, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 4252/10 “Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03”, Art. 4 del Decreto N° 1579/04 y la Resolución DGJP-B N° 2248 de fecha 22 de junio de 2017 del Ministerio de Hacienda.-----

Manifiesta la accionante que luego de prestar varios años de servicios en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción fue jubilada de manera obligatoria por haber pasado la edad de 65 años. Sostiene que la Ley N° 4252/10 y las demás disposiciones impugnadas resultan contrarias a los Arts. 6, 46, 47, 57, 94, 103 y 137 de la Constitución Nacional pues aparte de ser discriminatorias por no tomar en cuenta su desempeño profesional, implican un menoscabo importante a sus ingresos, y que goza de buena salud y capacidad física y mental para seguir en el cargo.-----

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.-----

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/...///...*”).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “SEBASTIANA ESPINOLA DE ACOSTA C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 4252/2010 MOD. POR LOS ARTS. 3, 9 Y 10 DE LA LEY Nº 2345/03, ART. 4 DEL DECRETO Nº 1579/2004 Y LA RESOLUCION DGJP-B Nº 2248 DEL 22 DE JUNIO DEL 2007”. AÑO: 2017 – Nº 1192.-----



2.5.////...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 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...**”.-----

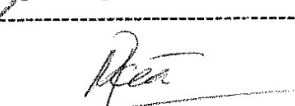
Además, también contraviene los Arts. 46 (De la igualdad de las personas) y 47 (De las garantías de la igualdad) de la Carta Magna, ya que los trabajadores del sector privado no tienen limitaciones de edad para prestar sus servicios al empleador, e inclusive los funcionarios de las Fuerzas Armadas y Policiales, Magistrados en general, etc. recién a la edad de 75 años son pasibles de una jubilación obligatoria, situación que confirma la desigualdad existente hasta la fecha.-----

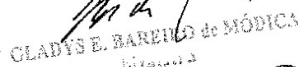
Por otro lado, el cálculo dispuesto por la Ley en base a la multiplicación de la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, así como la escala establecida en el Decreto Reglamentario (Art. 4), no permiten que la jubilación cumpla con el rol sustitutivo de la remuneración en actividad, rompiéndose 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.*-----

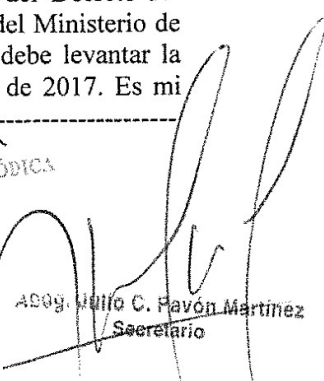
Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

Por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad declarando inaplicables para la Señora Sebastiana Espínola de Acosta el Art. 1º de la Ley Nº 4252/10 “Que modifica el Art. 9 de la Ley Nº 2345/03”-en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación-, el Art. 4 del Decreto Nº 1579/04 y la Resolución DGJP-B Nº 2248 de fecha 22 de junio de 2017 del Ministerio de Hacienda por tener vinculación directa con dichas normas. También se debe levantar la suspensión de efectos dispuesta por A.I. Nº 2384 de fecha 3 de agosto de 2017. Es mi voto.-----


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.



GLADYS E. BAREND de MÓDICA
Ministra


Adolfo C. Favón Martínez
Secretario

A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI**, manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, Doctora **BAREIRO DE MÓDICA**, por los mismos fundamentos.-----

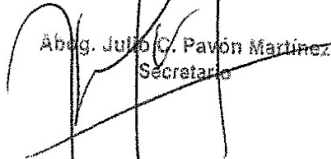
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra


Miryam Peña Canales
MINISTRA C.S.J.


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 232


Asunción, 25 de abril de 2018.-

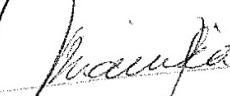
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, 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-, el Art. 4 del Decreto N° 1579/04 y la Resolución DGJP-B N° 2248 de fecha 22 de junio de 2017 del Ministerio de Hacienda, con relación a la accionante.-----

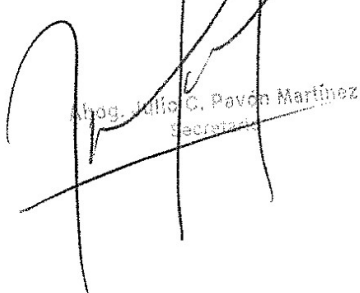
ANOTAR, registrar y notificar.-----


GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra


Miryam Peña Canales
MINISTRA C.S.J.


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

