



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "FELIPA GENERA VERON DE FERNANDEZ Y OTROS C/ ART. 9 DE LA LEY N° 3245/03 MODF. POR LA LEY N° 4252/10; ART. 3 DEL DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2017 - N° 348.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Selecientos cincuenta y uno.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *diecisiete* días del mes de *agosto* 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: "FELIPA GENERA VERON DE FERNANDEZ Y OTROS C/ ART. 9 DE LA LEY N° 3245/03 MODF. POR LA LEY N° 4252/10; ART. 3 DEL DECRETO N° 1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Felipa Genera Verón De Fernández, Cristóbal Norberto Villa Medina, Rubén Antonio Valdez Kubina, Cristino Echague Martínez, Ramón Benjamín Leiva González, Humberto Raon Britos Nuñez, Cecilio González, Víctor Fulgencio Vera Cornet, Tranquilino Ramón Almada Celles y Alarico Alberto Fretes Portillo 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 el Doctor **FRETES** dijo: Los señores FELIPA GENERA VERON DE FERNANDEZ, CRISTOBAL NORBERTO VILLA MEDINA, RUBEN ANTONIO VALDEZ KUBINA, CRISTINO ECHAGUE MARTINEZ, RAMON BENJAMIN LEIVA GONZALEZ, HUMBERTO RAON BRITOS NUÑEZ, CECILIO GONZALEZ, VICTOR FULGENCIO VERA CORNET, TRANQUILINO RAMON ALMADA CELLES Y ALARICO ALBERTO FRETES PORTILLO promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/2010 y c/ el Art. 3 del Decreto N° 1579/04, alegando la conculcación de preceptos contenidos en los Arts. 6, 14, 46, 47, 88, 102 y 103 de la Constitución Nacional.

La primera cuestión a examinar en cualquier proceso es la relativa a la legitimación procesal, es decir, si la relación señalada y suscitada con motivo del proceso puede tener la virtualidad de generar una confirmación, modificación o extinción de la relación jurídica de fondo que subyace en el mismo, vale decir si existe la "legitimación". Es esta la primera obligación a cargo de cualquier juzgador, y es la razón por la cual nos imponemos con carácter previo a su consideración.

El proceso es el instrumento de la actividad jurisdiccional, y en éste la forma es esencial, sin llegar al formalismo que constituye la negación de las mismas garantías procesales. Para que los actos procesales puedan producir sus efectos específicos, es necesario que se lleven a cabo conforme a lo previsto legalmente. En todos los procesos jurisdiccionales se contempla, con carácter sistemático o aislado, la posibilidad de subsanación de los defectos de la demanda a la admisibilidad de la misma o de algún otro acto procesal concreto. Pero tal posibilidad no libera la carga de las partes, ni significa que alcanza a cualquier vicio, sino sólo a aquéllos que son susceptibles de convalidación o revalidación.

La cuestión de forma es un requisito elemental a los efectos de la admisión de la acción intentada, es decir, se deben cumplir con las mismas formalidades de presentación exigidas en cualquiera de las instancias ordinarias. Asimismo, antes de dar trámite a Acciones de Inconstitucionalidad, es necesario verificar que se haya dado cumplimiento a las formalidades establecidas en la Ley en virtud a lo dispuesto en el art. 552° del Código Procesal Civil.

Dra. Gladys Bareiro de Modica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. Antonio...  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Alizadas las constancias de autos surge que los accionantes se presentan por derecho propio y patrocinio de Abogado, obviando cumplir con los requisitos de forma de presentación de la demanda, los mismos no han firmado el escrito de promoción de la acción, sino que simplemente han anexado una especie de planilla suscrita por los mismos.

Pese a lo afirmado en el A.I. N° 1922 de fecha 3 de julio de 2017, por el cual se resolvió dar trámite a la presente acción, una minuciosa revisión de las constancias de autos permite constatar la ausencia del requisito legal establecido en los Arts. 106° del CPC y 87° del COJ, lo cual impide entrar a analizar el fondo de esta cuestión.

Por lo tanto, considero que por defectos de formas, la presente Acción de Inconstitucionalidad debe ser rechazada. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: varias personas, identificadas en el escrito inicial de la acción, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de funcionarios permanentes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, conforme instrumentales agregadas a autos, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 1 de la Ley N° 4252/10 "QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3°, 9° Y 10 DE LA LEY N° 2.345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"**, en lo que respecta a la modificación del **Artículo 9 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**; y contra el **Artículo 3 del Decreto N° 1579/04 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**.

Alegan los accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 14, 46, 47, 88, 102, 103 de la Constitución y fundamentan su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas afectarían su calidad de vida.

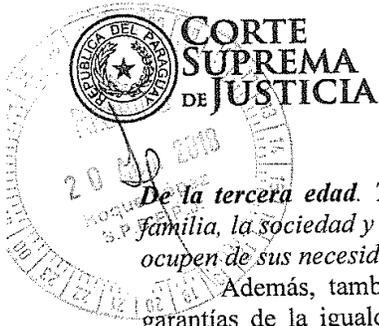
De las instrumentales agregadas a autos surge que los accionantes, a la fecha, cuentan con 65 a 67 años de edad, es decir, actualmente son pasibles de una inminente aplicación de la Ley N° 4252/10, razón por la cual procederé al estudio de esta acción en los siguientes términos:

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 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° 2345/2003". N° 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 N° 4252/10 (Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 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: "(...)



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "FELIPA  
GENERA VERON DE FERNANDEZ Y OTROS C/ ART.  
9 DE LA LEY N° 3245/03 MODIF. POR LA LEY N°  
4252/10; ART. 3 DEL DECRETO N° 1579/04". AÑO:  
2017 - N° 348.

*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, 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.

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.

Con respecto a la impugnación del **Artículo 3 del Decreto Reglamentario N.º 1579/04** (reglamentario de la Ley N° 2345/03), considero que los accionantes no se encuentran legitimados a los efectos de su impugnación, pues dichas normas no les afecta, en razón de que no han adquirido aun el beneficio jubilatorio. Esta norma solo podría ser impugnada por personas que accedieron al "régimen jubilatorio" y son beneficiarias de la jubilación, solo a ellas podría perjudicar la aplicación de la misma. Su "situación jurídica de jubilado" no ha quedado aun definida y consolidada bajo el imperio de la Ley N° 2345/03; su modificatoria y reglamentación. por lo que no corresponde su análisis.

Así las cosas, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar, respecto de los accionantes, 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**. Es mi voto.

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Concuero con la conclusión a la que ha arribado la Dra. Bareiro de Módica, en el sentido de hacer lugar parcialmente a la acción. Respecto del rechazo de la acción promovida contra el Art. 3° del Decreto N° 1579/2004, adhiero al voto de la Colega por los mismos fundamentos.

En cuanto al cuestionamiento del Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, agrego cuanto sigue:

La norma en estudio - Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, que modificó el Art. 9° de la Ley N° 2345/2003- es impugnada, esencialmente, porque impone la obligación de jubilarse a los 65 años. Concretamente, el actor aduce que la jubilación obligatoria establecida por el Art. 9° de la Ley N° 2345/2003, modificado actualmente por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, vulnera los artículos 46, 47, 86,

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO BARRERA  
Ministro

Juan C. Pavón Martínez  
Secretario

93, 95, 102, 103, 109 y 137 de la Constitución y así atenta contra derechos y principios consagrados en la Constitución, como ser el derecho a la vida, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, la igualdad ante la ley, entre otros.-----

Al respecto, es menester tener presente que la jubilación fue instituida como un derecho que asiste a todos los funcionarios o empleados activos, que han aportado parte de su salario por determinado tiempo y cumplido con los requisitos legales para poder retirarse de la función, a cambio de una renta o remuneración vitalicia, que le permita llevar una vida digna. **“La jubilación tiene por objeto asegurar una subsistencia digna para aquellos que no pueden, por razones de salud, proseguir prestando servicios laborales y a las personas que, en un momento avanzado de sus vidas, deciden voluntariamente cesar en la prestación de actividades laborales o productivas”** (BADENI, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Ed. La ley. Buenos Aires. Argentina. 2006. Pág. 918).-----

Debemos decir que de todos los supuestos de inactividad cubiertos por los sistemas de protección social, el más importante es, sin duda, la jubilación por edad; ello no sólo 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.-----

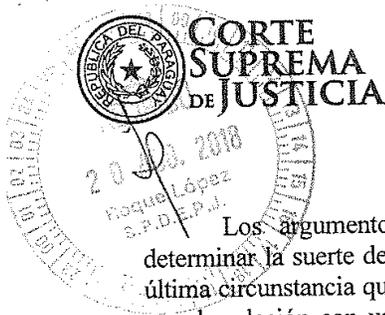
La jubilación no puede -ni debe- tener carácter de sanción. La jubilación obligatoria, que fuerza al funcionario público a dejar su trabajo siendo aún apto para el mismo y teniendo aún idoneidad para seguir sirviendo a la comunidad, no se condice con la finalidad última del mencionado instituto previsto 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. IJUNAM.1997. Pág. 710).-----

Lo señalado se trasluce en el Art. 6° de la Constitución Nacional que dice: **“La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad...”** (las negritas son mías), es justamente la Seguridad Social -también prevista en el art. 95 de la Constitución- uno de los instrumentos por medio del cual el Estado cumple su obligación de garantizar la calidad de vida de las personas; y, entre los institutos de la Seguridad Social se encuentra la jubilación. -----

En esta línea de razonamiento, una norma que impide al individuo desarrollarse dignamente como persona por medio del trabajo - cuando aún se encuentre en condiciones físicas y síquicas aptas para hacerlo - no es funcional a la norma constitucional citada. Por otro lado, la situación se agrava cuando el haber jubilatorio otorgado al individuo es exiguo, impidiéndole afrontar dignamente los avatares propios de la vida y de la edad; en efecto, es bien sabido que a medida que la persona avanza en años, los requerimientos de la salud van también en aumento, circunstancia que impone que el individuo cuente con un haber jubilatorio razonable que le permita acceder a una vida en las condiciones garantizadas por la Carta Magna.-

Esta Sala Constitucional ha sostenido, en reiterados fallos uniformes, que una persona jubilada - mayor a 65 años de edad- puede volver a ingresar en la función pública, sin más requisito que lo establecido en el Art. 47 numeral 3) de la Constitución, es decir, la idoneidad, que es la capacidad o capacitación para el desempeño de un cargo o función pública (Ac. y Sent. N° 604 del 9/05/2016; N° 573 del 2/05/2016 y N° 2034 del 31/12/2013, entre otros); **“...para los demás empleos -que debemos entender referidos a los empleos públicos- la idoneidad es la pauta exclusiva con que puede manejarse la forma y la selección de los candidatos. Todo requisito exigible debe filtrarse a través de la idoneidad, o sea, configurar un elemento que califique a la idoneidad...”** (BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I. Editorial Ediar. Buenos Aires. Argentina. 2001. Pág. 539).-----



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "FELIPA GENERA VERON DE FERNANDEZ Y OTROS C/ ART. 9 DE LA LEY N° 3245/03 MODF. POR LA LEY N° 4252/10; ART. 3 DEL DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2017 - N° 348.**

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..."* (VÁZQUEZ 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 a los accionantes, el artículo 1° de la Ley 4252/2010 que modifica los Arts. 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", en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación. **Voto en ese sentido.**

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

Dra. *Mirjam Peña Candia*  
Ministra

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

Dr. *Antonio Filizola*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. MIG C. Padilla Martínez*  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 751. -

Asunción, 17 de agosto de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**HACER LUGAR *parcialmente*** a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del artículo 1° de la Ley 4252/2010 -que modifica los Arts. 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"-, en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación, con relación a los accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

Dra. *[Signature]*  
Ministra

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. *[Signature]*  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. *[Signature]* Pavón Martínez  
Secretario

