



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ANA ISABEL RODRÍGUEZ BÁEZ C/ LOS ARTS. 5 Y 9 DE LA LEY N° 2345/2003 Y LOS ARTS. 2, 3, 4 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2013 - N° 87.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil ciento noventa y cinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a ~~veinte~~ **cinco** días del mes de ~~setiembre~~ del año dos mil diecisiete, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, MIRYAM PEÑA CANDIA** y **SINDULFO BLANCO**, 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: "ANA ISABEL RODRÍGUEZ BÁEZ C/ LOS ARTS. 5 Y 9 DE LA LEY N° 2345/2003 Y LOS ARTS. 2, 3, 4 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Ana Isabel Rodríguez Báez, 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: La Señora Ana Isabel Rodríguez Báez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 5 y 9 de la Ley N° 2345/03 y Arts. 2, 3, 4 y 6 del Decreto N° 1579/04.

Manifiesta la accionante que es funcionaria pública nombrada al amparo de leyes anteriores, razón por la que los citados preceptos legales no solamente agravan sino también lesionan sus derechos puesto que violentan los principios constitucionales de irretroactividad de la ley, igualdad de las personas, garantías de igualdad, derecho al trabajo, etc.

En ese orden de cosas, y en atención al caso planteado, según la doctrina procesalista, la acción debe ser intentada por el titular del derecho. Llámase "*legitimatío ad causam*" la demostración de la existencia de la calidad invocada, que es activa cuando se refiere al actor y pasiva cuando al demandado, correspondiendo al actor la prueba de las condiciones de su acción; a él incumbe demostrar su calidad de titular del derecho y la calidad de obligado del demandado. Por consiguiente, la legitimación de la calidad de obrar no es un requisito para el ejercicio de la acción, sino para su admisión en la sentencia. Esta es la circunstancia de autos.

Como bien lo señala el accionante en el escrito de promoción de la acción, y especialmente del documento acompañado a fs. 6 se infiere que el mismo presta aún servicios como funcionario de la Dirección General de Aduanas y cuenta con 62 años de edad. En consecuencia, al ser funcionario activo no le causa gravamen alguno el hecho de que las leyes posteriores deroguen a las anteriores, habida cuenta que aquellas rigen para el futuro. Por ello, al no existir agravios actuales y concretos, no corresponde emitir pronunciamiento al respecto, pues de hacerlo sería "in abstracto", lo cual está vedado a la Corte.

En efecto, la inconstitucionalidad siempre ha sido declarada por la Corte en forma restrictiva, en razón de la gravedad de sus consecuencias.

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA

Miryam Peña Candia
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Abog. Julio C. Ravón Martínez
Secretario

Sindulfo Blanco
SINDULFO BLANCO
Ministro

La Corte Suprema de Justicia solo puede declarar la inconstitucionalidad de una ley, en los casos concretos y contenciosos.-----

Además, debe existir un interés en obtener la declaración por parte del afectado, de modo a tutelar efectivamente un derecho violado. El derecho lesionado debe ser legítimo, es decir, debe estar tutelado por el derecho objetivo.-----

Siendo así, en relación con los agravios expresados por la accionante relativos a los Arts. 5 y 9 de la Ley N° 2345/03 y Arts. 2, 3, 4 y 6 del Decreto N° 1579/04 sostengo que estas disposiciones solo pueden ser atacadas por aquellos agentes públicos que se hayan acogido al régimen jubilatorio, a quienes dicha normativa específicamente pudiera perjudicar, y en el caso de autos, la recurrente no demostró que se encuentre en dicha situación, es más, reconoce expresamente que sigue prestando servicios como funcionaria activa.-----

Recordemos que para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad la persona que la promueva necesariamente debe haber sido lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones y otros actos normativos que infrinjan en su aplicación los principios o normas establecidos en la Constitución Nacional, todo ello de conformidad al Art. 550 del C.P.C., circunstancia que no se da precisamente en este caso en particular.-----

Consecuentemente, de las documentaciones arrimadas así como de las propias manifestaciones de la accionante, concluyo que la misma todavía no ha sufrido agravio alguno que le permita alzarse contra lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias impugnadas, razón por la cual voto por el rechazo de la presente acción.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: La presente acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Sra. Ana Isabel Rodríguez Báez contra el Art. 5° y 9° de la Ley N° 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de jubilaciones y Pensiones del Sector Público*", modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010 y contra los Arts. 2, 3, 4 y 6 del Decreto N° 1579/2004.-----

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

Por su parte, el Art. 12 de la Ley 609/95 estatuye: "*No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma 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 la Sra. Ana Isabel Rodríguez Báez, con fecha de nacimiento 15 de noviembre de 1953, funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores (Decreto N° 4478, de fecha 21 de febrero de 1979).--

La actora se encuentra en la situación establecida en la Ley N° 2354/2003 y, en dicho sentido, afectada por dicha norma. Por tanto, la actora ha satisfecho el cumplimiento de todos los requisitos enunciados y, además ha demostrado tener legitimación activa e interés personal y concreto en la declaración; con lo cual, se constata la admisibilidad de la presente acción.-----

A fin de efectuar un certero encuadre del caso bajo estudio, se debe precisar el exacto contenido y alcance de lo estatuido por las normas impugnadas.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“ANA ISABEL RODRÍGUEZ BÁEZ C/ LOS ARTS. 5 Y 9 DE LA LEY N° 2345/2003 Y LOS ARTS. 2, 3, 4 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/2004”.
AÑO: 2013 – N° 87.-----

El artículo 5° dispone: *“La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible”.*-----

El artículo N° 9°, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 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 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).-----

Impugna el Decreto N° 1579/2004 en cuanto al cálculo utilizado para el haber de retiro, sin embargo, solo se limita a transcribir el Acuerdo y Sentencia N° 1240 de fecha 6 de setiembre de 2012, pero no especifica su agravio constitucional real y concreto.-----

La accionante tacha de inconstitucional las normas citadas, aduciendo que los mismos vulneran los artículos 6, 14, 46, 47, 57, 86, 88 y 137 de la Constitución.-----

Transcriptos los artículos impugnados, paso a considerarlos.-----

Respecto a la determinación de la remuneración base para el cálculo del monto de la jubilación, se puede notar que el artículo 5° de la Ley N° 2345/2003 constituye una modificación positiva para la sostenibilidad de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, respecto de los seis (6) meses que se tomaban en consideración antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003. La normativa anterior permitía en la práctica realizar numerosas maniobras como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación, para obtener un haber jubilatorio mayor al que fuera objeto de aporte a la Caja en el transcurso de su carrera pública. Realidades y prácticas como ésta han llevado a una situación insostenible de desequilibrio patrimonial de la Caja. En definitiva, tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte, constituye una medida lógica, racional y contablemente acertada, por lo que mal podría ser considerada inconstitucional.-----

El Art. 9° que impone la obligación de jubilarse a los 65 años, 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).-----

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*

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

GLADYS MARÍA EIROA DE MODICA
Ministra

SINDULFO BLANCO
Ministro

ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual" (ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. España. 1993. Pág. 395).---

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.-----

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 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. IIJUNAM.1997. Pág. 710).-----

Lo señalado se trasluce en el Art. 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...***" (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. -----

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 protectora.-----

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 ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ANA ISABEL RODRÍGUEZ BÁEZ C/ LOS
ARTS. 5 Y 9 DE LA LEY N° 2345/2003 Y LOS
ARTS. 2, 3, 4 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/2004".
AÑO: 2013 - N° 87.-----

...///...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 respetable. 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 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 1. Editorial Ediar. Buenos Aires. Argentina. 2001. Pág. 539).-----

El Art. 9° de la Ley N° 2345/2003 impugnado 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 constituye 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 Art. 94 de la Constitución.-----

En efecto, la estabilidad implica que un trabajador tiene derecho a conservar su empleo durante toda su vida de trabajo, sin que pueda privársele del mismo, a menos que exista una causa que justifique ya sea el despido o alguna otra forma de desvinculación.---

La doctrina, al respecto, tiene dicho: "*El derecho del trabajo no admite que el empleador pueda usar de esa posibilidad (resolución del contrato de trabajo); a tal efecto concede al contrato - en lo que respecta al trabajador - una cierta vocación de permanencia, limitada en los casos de excepción en que se admite la contratación por tiempo determinado; en cambio, si se admite ésta posibilidad de resolución a favor de éste, que sólo está obligado - si no mediere un contrato a plazo - a notificar su decisión (...) Ese derecho -estabilidad a favor del trabajador- constituye una garantía de la conservación del empleo...*" (VAZQUEZ VIALARD, Antonio. *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Tomo I. Editorial Astrea. Buenos Aires. Argentina. 1999. Pág. 348). La estabilidad en el empleo es, en resumidas cuentas, "*el derecho del trabajador a permanecer en el trabajo mientras su actividad sea necesaria para el empleador*" (DE BUEN UNNA, Carlos. *La extinción de la relación de trabajo*. DE BUEN LOZANO Néstor y MORGADO VALENZUELA, Emilio (Coordinadores). *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. IIJ-UNAM. México D.F. 1997 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

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SINDULFO BLANCO
Ministro

sin contemplar, entre otros factores, la necesidad que pudiera existir respecto de la actividad del funcionario.-----

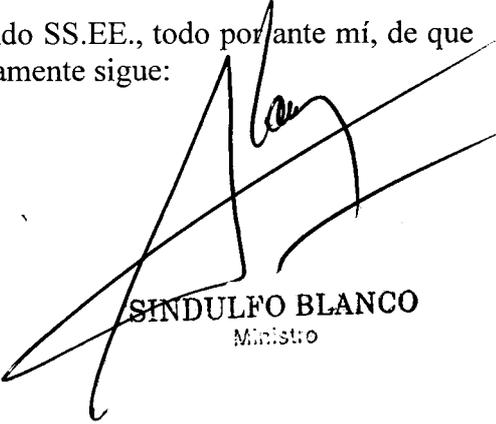
En este orden de ideas, no existe impedimento para que un funcionario público que ha superado los sesenta y cinco años de edad pueda seguir trabajando y aportando a la sociedad. Esta hermenéutica no podría invocarse como perjudicial para la calidad de la función pública, dado que la Ley N° 1626/2000 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 parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable, en relación a la accionante, el artículo 9° de la Ley N° 2345/2003 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”, modificado por el Art. 1° de la Ley 4252/10, que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación. **Voto en ese sentido.**-----

A su turno el Doctor **BLANCO** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

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


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
GLADYS E. BARRERO de MODICA
Ministra


SINDULFO BLANCO
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 1195

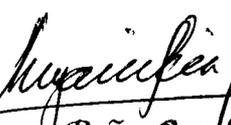
Asunción, 25 de setiembre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

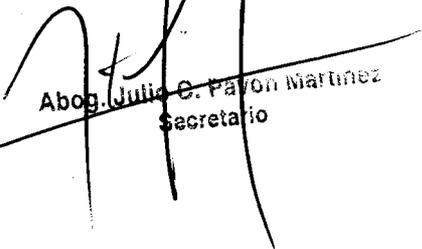
HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 9 de la Ley N° 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”, modificado por el Art. 1 de la Ley N° 4252/10, que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación, con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
GLADYS E. BARRERO de MODICA
Ministra


SINDULFO BLANCO
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

