

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ARISTIDES PEREIRA C/ ART. 9º DE LA LEY Nº 2345/03 Y DEMÁS CONCORDANTES; ARTS. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º Y DEMÁS CONCORDANTES DEL DECRETO Nº 1579/04; ART. 88 DE LA LEY Nº 3692; DECRETO Nº 5073 DE FECHA 15 DE SETIEMBRE DEL 2010". AÑO: 2016 – Nº 137.----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil quinientos noventa

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a trece días del mes de noviembre 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 **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: "ARISTIDES PEREIRA C/ ART. 9º DE LA LEY Nº 2345/03 Y DEMÁS CONCORDANTES; ARTS. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º Y DEMÁS CONCORDANTES DEL DECRETO Nº 1579/04; ART. 88 DE LA LEY Nº 3692; DECRETO Nº 5073 DE FECHA 15 DE SETIEMBRE DEL 2010"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Aristides Pereira, 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: El accionante **Aristides Pereira**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra 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", contra los Arts. 2º, 3º, 4º, 5º y 6º del Decreto Reglamentario Nº 1579/04, contra el Art. 88 de la Ley Nº 3692/09 y contra el Decreto Nº 5073/10.-----

Manifiesta que las disposiciones impugnadas violan derechos y garantías constitucionales establecidas en los Arts. 4º, 49º, 86º y 95º de la Constitución Nacional.---

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que el señor Aristides Pereira reviste la calidad de funcionario de la Administración Pública.-----

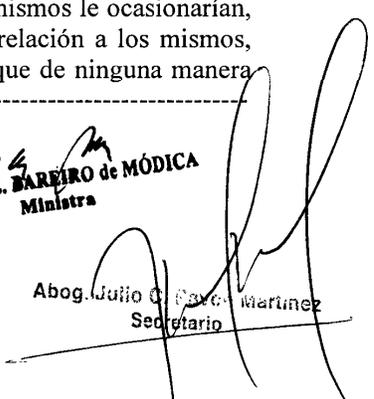
En cuanto a la impugnación del Art. 9º de la Ley Nº 2345/2003 y Arts. 2º, 3º, 4º, 5º y 6º del Decreto Reglamentario Nº 1579/04, cabe señalar que el recurrente de manera alguna se halla legitimado a promover la presente Acción de Inconstitucionalidad, habida cuenta que tanto de sus propias manifestaciones así como de la documentación acompañada surge que se desempeña como funcionario de la Administración Pública, es decir, aun no se ha jubilado, y por lo tanto sufrido agravio alguno que le permita alzarse contra lo establecido en las normativas impugnadas, ya que las mismas todavía no le fueron aplicadas.-----

Resulta de capital importancia destacar que las impugnaciones contra el Art. 88 de la Ley Nº 3692/09 y contra el Decreto Nº 5073/10, el accionante se ha limitado a impugnar las citadas disposiciones sin referir los agravios que los mismos le ocasionarían, como tampoco las disposiciones constitucionales conculcadas en relación a los mismos, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra


Abog. Julio C. Carrero Martínez
Secretario

En relación a la ampliación de la acción presentada obrante a fs. 23 es dable considerar que la misma es improcedente teniendo en cuenta la etapa procesal en que se encuentra la acción. En la misma se llamó autos para sentencia en fecha 25 de mayo de 2016 (fs. 22).-----

Analizadas las constancias de autos y los términos de la normativa impugnada, surge a la vista de esta Sala que los fundamentos esgrimidos no resultan aptos a los efectos pretendidos. Recordemos que para la procedencia de este tipo de acciones aquel que la promueva necesariamente debe haber sido lesionado en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u 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.-----

Ante tales extremos, el caso sometido a consideración, no surge como controversial sino meramente abstracto. En este sentido ya en varias oportunidades se ha expedido esta Sala al señalar que resulta hartamente relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, que el agravio sea contemporáneo al momento tanto de la impugnación como de su resolución exigiendo del agravio su carácter de actual. En el caso de autos, no se ha probado el cumplimiento de este requisito, concluyendo que lo que persigue el actor es una declaración de inconstitucionalidad con efectos a futuro, vale decir, para el caso de que la Administración Pública lo incluya en la nómina de funcionarios jubilados. Esta situación nos ubica no solo ante la carencia del carácter actual del agravio que se señalara, sino ante la inexistencia del agravio en sí.-----

Conforme a las consideraciones precedentemente, no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor Arístides Pereira.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor Arístides Pereira, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, acción de inconstitucionalidad contra el Art. 9º de la Ley Nº 2345/03 y demás concordantes; Arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y demás concordantes del Decreto Nº1579/04; Art. 88º de la Ley Nº 3692; Decreto Nº 5073 de fecha 15 de setiembre de 2010”.-----

El accionante manifiesta que es funcionario activo de la Cámara de Diputados y, de acuerdo a la copia de la cédula de identidad que acompaña y que obra a fs. 5 podemos inferir que el Señor Arístides Pereira a la fecha cuenta con 66 (sesenta y seis) años de edad, es decir, es pasible de una inminente aplicación de la norma.-----

La norma accionada, Art. 9 de la Ley Nº 2345/03, en su primera parte, dispone: “*El aportante que complete sesenta y dos años de edad y que cuente con al menos diez años de servicio, tendrá que acogerse a la jubilación obligatoria...*” y en su parte final regula: “*...Cumplidos los 65 (sesenta y cinco) años de edad, la jubilación será obligatoria sea ella la ordinaria o la extraordinaria*”. El citado artículo modificado por el Art. 1º de la Ley Nº 4252, de fecha 9 de diciembre de 2010, “**QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3º, 9º Y 10 DE LA LEY Nº 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**”, con lo cual la edad para la jubilación obligatoria es ahora de 65 años cumplidos, edad que el accionante ya tiene a la fecha.-----

El Art. 9º de la Ley Nº 2345/03, fue modificado, pero procederé al estudio de la acción porque el accionante es pasible de una inminente aplicación de la norma y porque la modificación señalada no afecta a los argumentos a esgrimirse, argumentos que paso a señalar:-----

a) 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...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ARISTIDES PEREIRA C/ ART. 9º DE LA LEY
Nº 2345/03 Y DEMÁS CONCORDANTES; ARTS.
2º, 3º, 4º, 5º, 6º Y DEMÁS CONCORDANTES
DEL DECRETO Nº 1579/04; ART. 88 DE LA LEY
Nº 3692; DECRETO Nº 5073 DE FECHA 15 DE
SEPTIEMBRE DEL 2010". AÑO: 2016 – Nº 137.----**

... 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 años 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 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...".-----

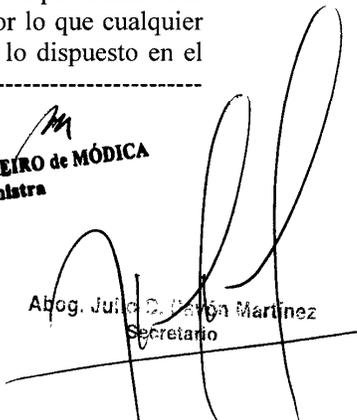
Además, también contraviene los Arts. 46 (De la igualdad de las personas) y 47 (De las garantías de la igualdad) de la Carta Magna, ya que los trabajadores del sector privado no tienen limitaciones de edad para prestar sus servicios al empleador, e inclusive los funcionarios de las Fuerzas Armadas y 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, 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.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra


Abog. Julio C. Ramón Martínez
Secretario

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.-----

En el examen de los siguientes actos normativos impugnados: Arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y demás concordantes del Decreto N°1579/04 y Decreto N° 5073 de fecha 15 de setiembre de 2010, vemos que el accionante no se encuentra legitimado a los efectos de la impugnación actual de los mismos, ya que dichas normas no le afectan, por lo que respecto de ellas la acción de inconstitucionalidad debe ser rechazada.-----

En cuanto al Art. 88º de la Ley N° 3692/09 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio 2009, la norma carece de eficacia y la solución a la situación planteada ha perdido vigencia por el transcurso del tiempo.-----

Por las consideraciones que anteceden, debe hacerse lugar a la acción de inconstitucionalidad respecto del Art. 1º de la Ley N° 4252/10 “Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03, declarándolo inaplicable para el Señor Aristides Pereira; debe rechazarse la acción de inconstitucionalidad presentada respecto de los Arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y demás concordantes del Decreto N°1579/04 y el Decreto N° 5073 de fecha 15 de setiembre de 2010; respecto del Art. 88º de la Ley N° 3692 la acción debe ser archivada. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta el señor Florentino Aristides Pereira, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley N° 4252/2010 –específicamente en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/2003–; los Arts. 2º, 3º, 4º, 5º y 6º del Decreto N° 1579/2004; el Art. 88º de la Ley N° 3692/2008; y, el Decreto N° 5073/2010.--

Como fundamento de su presentación señala, entre otras cosas, que las normativas objetadas son inconstitucionales porque es irracional el criterio social que pretende aplicar el Poder Ejecutivo a los funcionarios del sector público, menoscabando la dignidad con la pérdida del trabajo, del seguro médico y el otorgamiento de una magra jubilación en contradicción a los principios consagrados en los Arts. 4º, 49º, 86º y 95º de la Constitución.-----

Verificados los antecedentes obrantes en autos tenemos que el accionante, Florentino Aristides Pereira, cuya fecha de nacimiento 14 de marzo de 1951, a la fecha con 66 años de edad (f. 5), es funcionario permanente de la Honorable Cámara de Diputados desde el año 1996 (fs. 2/4). Con lo que, a la vista de los agravios esgrimidos y la situación particular del actor se constata que el mismo se encuentra legitimado a los efectos de la impugnación del Art. 1º de la Ley N° 4252/2010.-----

Para el estudio del Art. 1º de la Ley N° 4252/2010 “*Que modifica los artículos 3º, 9º y 10º de la Ley N° 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”*”, debe considerarse lo establecido en la misma, la cual dispone: “*Art. 9º.- El aportante que complete 62 (sesenta y dos) años de edad y que cuente con al menos 20 (veinte) años de servicio, tendrá derecho a la jubilación ordinaria. El monto de la jubilación ordinaria se calculará, multiplicando la Tasa de Sustitución (valor del primer pago en concepto de jubilación o pensión como proporción de la remuneración base) por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 5º de esta Ley. La Tasa de Sustitución será del 47% (cuarenta y siete por ciento) para una antigüedad de 20 (veinte) años y aumentará 2,7 (dos coma siete) puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un 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).-----*

Vemos que el Art. 9º –modificado por el Art. 1º de la Ley N° 4252/2010–, que en esencia es impugnado, impone la obligación de jubilarse a los 65 años de edad. Es menester tener presente que la jubilación fue instituida como un derecho que asiste...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ARISTIDES PEREIRA C/ ART. 9º DE LA LEY
Nº 2345/03 Y DEMÁS CONCORDANTES; ARTS.
2º, 3º, 4º, 5º, 6º Y DEMÁS CONCORDANTES
DEL DECRETO Nº 1579/04; ART. 88 DE LA LEY
Nº 3692; DECRETO Nº 5073 DE FECHA 15 DE
SEPTIEMBRE DEL 2010". AÑO: 2016 – Nº 137.---**

...///... 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 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 accionante sostiene que la jubilación obligatoria establecida en el Art. 1º de la Ley Nº4252/2010, que modifica el Art. 9º de la Ley Nº 2345/2003 *"De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*, atenta contra derechos y principios consagrados en la Constitución.-----

La jubilación no puede –ni debe– tener carácter de sanción. La jubilación obligatoria, que fuerza al funcionario público a dejar su trabajo siendo aún apto para el mismo y teniendo aún idoneidad para seguir sirviendo a la comunidad, no condice con la finalidad última del mencionado instituto previsto en el marco de un sistema de protección social. Ello se agrava cuando el funcionario público obligado a la jubilación no cuenta con la cantidad de aportes suficientes para recibir la remuneración o renta vitalicia correspondiente.-----

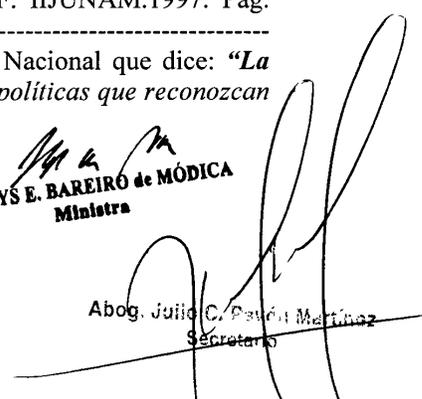
Sobre este punto, la doctrina señala: *"La jubilación por vejez tiene un objetivo determinado, que es el de asegurar a aquellos trabajadores que se retiran total o parcialmente de la actividad una compensación que les permita mantener su estándar de vida como si aún estuviera en actividad. Es una ayuda basada en la solidaridad a la cual tienen derecho por haber contribuido a ella durante su vida útil con una parte de los ingresos producto de su trabajo"* (RUPRECHT, Alfredo J. *Prestaciones Económicas Vitalicias: Pensiones de Jubilación, Invalidez, Muerte y Supervivencia*. 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. 6º de la Constitución Nacional que dice: *"La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan*


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra


Abog. Julio C. Peón Martínez
Secretario