



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"JUANA FRANCISCA ROJAS DE PARRA C/
ART. 5 DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1° DE LA
LEY N° 4252/10; ART. 4 DEL DECRETO N°
1579/04; RESOLUCION DGJP N° 1523/14 Y
RESOLUCION N° 4613/14". AÑO: 2014 - N°
1459.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *cuatrocientos noventa y seis*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintinueve* días del mes de *mayo* 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: "JUANA FRANCISCA ROJAS DE PARRA C/ ART. 5 DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1° DE LA LEY N° 4252/10; ART. 4 DEL DECRETO N° 1579/04; RESOLUCION DGJP N° 1523/14 Y RESOLUCION N° 4613/14"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Juana Francisca Rojas de Parra, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogados.-----

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 *Juana Francisca Rojas de Parra*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogados, en calidad de Jubilada forzosa de la Administración Pública, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 5 de la Ley N° 2345/03; Art. 1° de la Ley N° 4252/10; Art. 4 del Decreto N° 1579/04; Resolución DGJP N.º 1523 del 14 de julio de 2014 dictada por el Ministerio de Hacienda y Resolución D.G.R.HH. N° 4613 del 31 de julio de 2014 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.-----

Manifiesta la accionante, entre otras cosas, que fue jubilada de manera obligatoria por Resolución DGJP-B N° 1523/14 del Ministerio de Hacienda otorgándosele una jubilación ínfima equivalente a Gs. 2.393.596 (Guaraníes Dos Millones Trescientos Noventa y Tres Mil Quinientos Noventa y Seis) que representan tan solo el 47 % del promedio de los sueldos que venía percibiendo en el Hospital Materno Infantil San Pablo. Sostiene que la Ley N° 4252/10 resulta contraria a los Arts. 14, 46, 47 y 57 de la Constitución Nacional pues aparte de ser discriminatorio por no tomar en cuenta su desempeño profesional, implica un menoscabo a sus ingresos, y que goza de buena salud y capacidad para seguir prestando sus servicios de médico.-----

Por otro lado, por Resolución D.G.RR.HH. N° 4613 de fecha 31 de julio de 2014 el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social excluyó de sus registros a la funcionaria Juana Francisca Rojas de Parra por haberse acogida a la Jubilación Obligatoria.-----

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.-----

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

Dr. Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

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

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 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: “...**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 (Art. 5), 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.-----

En consecuencia, y por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicables para la Señora *Juana Francisca Rojas de Parra* el Art. 5 de la Ley N° 2345/03; el Art. 1° de la Ley N° 4252/10; el Art. 4 del Decreto N° 1579/04 como así también la Resolución DGJP-B N° 1523/14 del Ministerio de Hacienda y la Resolución D.G.RR.HH. N° 4613/14 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social por ser éstas sus consecuencias inmediatas. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Juana Francisca Rojas de Parra promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/10 “**QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 9 Y 10 DE LA LEY 2345/03 DE REFORMA Y ...//...**”



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"JUANA FRANCISCA ROJAS DE PARRA C/
ART. 5 DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1° DE LA
LEY N° 4252/10; ART. 4 DEL DECRETO N°
1579/04; RESOLUCION DGJP N° 1523/14 Y
RESOLUCION N° 4613/14". AÑO: 2014 - N°
1459.-----



SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO, específicamente la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"; contra el art. 5 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"; contra el Art. 4 del Decreto N° 1579/04 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03", y contra las Resoluciones DGJP - B. N° 1523 del 14 de julio de 2014 y D.G. RR.HH. N° 4613 del 31 de julio de 2014.-----

Se constata que la accionante acompaña copia de la Resolución DGJP-B. N° 1523 del 14 de julio de 2014, por medio del cual acredita su calidad de jubilada de la Administración Pública.-----

Argumenta la recurrente que la misma ha sido sometida al régimen jubilatorio por alcanzar la edad establecida para el efecto, refiere además que el porcentaje que le fuera aplicado a los efectos de determinar sus haberes jubilatorios vulnera garantías y derechos establecidos en los Arts. 4, 6, 14, 46, 47, 57, 86, 88, 92, 102, 103, 109 y 137 de la Constitución Nacional.-----

En cuanto al Art. 5 de la Ley N° 2345/03 el cual establece que "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".-----

En este apartado, es dable puntualizar que de las documentaciones agregadas se constata que la recurrente ha adquirido la calidad de jubilada de la Administración Pública por medio de la Resolución DGJP - B. N° 1523 del 14 de julio de 2014, en cuanto a la misma considero que la norma transcrita en el párrafo precedente no transgrede normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien la señora Juana Francisca Rojas de Parra ha iniciado sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, la misma gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones y pensiones sobrevino de manera anterior a la jubilación de la citada accionante.-----

Por otra parte, cabe advertir que los agravios vinculados a la Ley N° 4252/10 en su Art. 1, en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03, los mismos hacen referencia tanto al límite de edad establecido para el ejercicio de la función pública como también al porcentaje establecido a los efectos de determinar el monto de los haberes jubilatorios asignados a la accionante.-----

El marco normativo que fuera impugnado estipula cuanto sigue:-----

Art. 1 (Art. 9°).- 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

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES

GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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.-----

Todos los funcionarios que fueron afectados por el Artículo 9º de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", tendrán derecho a una jubilación cuyo monto será establecido por el sistema previsto en el párrafo anterior, pero en ningún caso podrá ser inferior al 40% (cuarenta por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.-----

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 ACUMULACIÓN DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN 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.-----

A fin de aclarar los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente el 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 en la parte que fuera cuestionada por el accionante 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 los documentos adjuntados al expediente en estudio se advierte que la señora Juana Francisca Rojas de Parra al momento de aplicársele el régimen jubilatorio contaba sesenta y siete años de edad, siendo así, no se vislumbra de manera alguna ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“JUANA FRANCISCA ROJAS DE PARRA C/ ART. 5 DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1° DE LA LEY N° 4252/10; ART. 4 DEL DECRETO N° 1579/04; RESOLUCION DGJP N° 1523/14 Y RESOLUCION N° 4613/14”. AÑO: 2014 – N° 1459.-----



la cancelación de derechos constitucionales, ello debido a la potestad conferida al Poder Administrador para señalar o fijar la edad en la cual el funcionario debiera jubilarse. Es decir, dentro de las facultades regladas a la Administración se subsume la de indicar el tipo máximo de edad pretendida para el ejercicio de una función pública.-----

En cuanto a la Resolución D.G.RR.HH. N° 4613 del 31 de julio de 2014, emanada del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, por el cual se excluye de los registros de la institución a la funcionaria Juana Francisca Rojas de Parra por haberse acogido al régimen de jubilación obligatoria, cabe referir que el citado acto administrativo es consecuencia directa de la aplicación del Art. 1 de la Ley N° 4252/10 en la parte que hace referencia al límite de edad establecido para el ejercicio de la función pública, siendo así la citada resolución no deviene inconstitucional por los mismos motivos referidos en los párrafos precedentes.-----

En cuanto al segundo agravio individualizado en la acción planteada, es oportuno indicar que sí bien el Poder Administrador a través de una norma que lo habilita puede proceder a hacer efectivas determinadas “políticas públicas”, ellas nunca pueden ser operadas en perjuicio o detrimento de la calidad de vida de sus afectados. En ese sentido, el Art. 9 en el primer párrafo in fine al determinar un porcentaje jubilatorio exiguo e irrisorio violenta notoriamente la norma constitucional que dispone en su Art. 6: “... **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...**”; además del 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 lo expuesto en el párrafo anterior, considero que el monto resultante de la aplicación del porcentaje establecido en Ley N° 4252/10 en su Art. 1, en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 -en cuanto al porcentaje- resulta irrisorio, irrazonable y raya lo inhumano para obligar a un trabajador o funcionario activo a pasar a la condición de pasivo. Por ello, dicho porcentaje deviene inconstitucional y por tanto inaplicable a quien debe acceder a la jubilación obligatoria. Estando la Resolución DGJP-B N° 1523 del 14 de julio de 2014 fundada en las norma citada, deviene también inconstitucional con referencia al monto de la jubilación acordada al accionante.-----

Por último, cabe manifestar que no corresponde el pronunciamiento acerca de la constitucionalidad o no del Art. 4 del Decreto N° 1579/04, habida cuenta de que el mismo guarda relación con el cálculo de la jubilación establecido para la aplicación del Art. 10 de la Ley N° 2345/2003, el cual no fuera impugnado por la recurrente ni tampoco aplicado a la misma.-----

Basado en las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, declarando la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 4252/10 -en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03- referente al porcentaje establecido para el cálculo de la jubilación y en consecuencia también la inaplicabilidad de la Resolución DGJP – B. N° 1523 del 14 de julio, de 2014 única y exclusivamente la parte en la que dispone el monto del haber jubilatorio a la señora Juana Francisca Rojas de Parra, permaneciendo vigente el resto de la resolución, todo ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: La presente acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Sra. Juliana Francisca Rojas de Parra contra el artículo 5° de la Ley N° 2345/03, el artículo 9° de la Ley N° 4252/10, el artículo 4° del Decreto N° 1579/04, la Resolución DGJP N° 1523/14 y la Resolución N° 4613/14.-----

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 artículo 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, desestimará sin más trámite la acción*”.-----

Por su parte, el artículo 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. Juana Francisca Rojas, es funcionaria del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, desde el año 1991 (Decreto N° 9302/1991, fs. 24/26).-----

La accionante se encuentra en la situación establecida en la Ley N° 2354/2003 y, en dicho sentido, afectada por la norma. Por tanto, la accionante 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.-----

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

El artículo 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).-----*

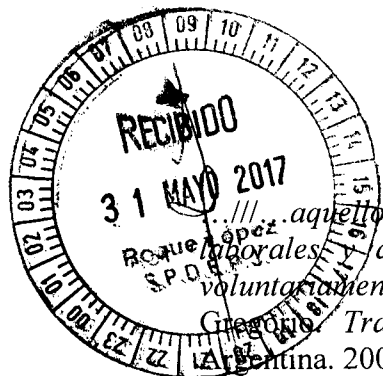
Vemos que la norma en estudio es impugnada, esencialmente, porque impone la obligación de jubilarse a los 65 años, por un lado, y el procedimiento de cálculo para la determinación del monto de la jubilación, por el otro. Concretamente, la accionante aduce que la jubilación obligatoria establecida por el Art. 9° de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, vulnera los artículos 46, 47, 86, 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.-----

Sobre la jubilación obligatoria (Art. 9, parte final):-----

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 ...///...*”



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"JUANA FRANCISCA ROJAS DE PARRA C/
ART. 5 DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1° DE LA
LEY N° 4252/10; ART. 4 DEL DECRETO N°
1579/04; RESOLUCION DGJP N° 1523/14 Y
RESOLUCION N° 4613/14". AÑO: 2014 - N°
1459.-----



... aquellos que no pueden, por razones de salud, proseguir prestando servicios voluntariamente cesar en la prestación de actividades laborales o productivas" (BADENI, *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 psíquicas 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,

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. **GLADYS E. BAREIRO DE MODICA**
Ministra

Abog. **Julio C. Paredon Martine**
Secretario

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).-----

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 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.-----

Sobre el procedimiento de cálculo para la determinación del monto de la jubilación (Art. 9, 2da parte):-----

De otro lado, es el criterio que vengo sosteniendo en reiterados fallos que, el cálculo del monto de la jubilación obligatoria establecido en el Art. 9° de la Ley N° 2345/2003 – modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010– y regulado por el Art. 4° del Decreto N° 1579/2004, deviene inconstitucional pues, en concordancia con el mentado Decreto, establece la fórmula para el cálculo del monto del primer pago de la jubilación obligatoria, de acuerdo con la tasa de sustitución respectiva contemplada en el Anexo 1 y que forma parte igualmente del mentado decreto. De hecho, de la aplicación de esta tasa de sustitución prevista en el Anexo del Decreto N° 1579/2004, resulta un monto en concepto de haber jubilatorio que no alcanza a garantizar a los jubilados un nivel de vida digno, justo en una franja etaria muy vulnerable y donde las necesidades se acrecientan. Por lo que al no...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JUANA FRANCISCA ROJAS DE PARRA C/ ART. 5 DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1° DE LA LEY N° 4252/10; ART. 4 DEL DECRETO N° 1579/04; RESOLUCION DGJP N° 1523/14 Y RESOLUCION N° 4613/14". AÑO: 2014 - N° 1459.



... cumple con el rol sustitutivo que se asigna al haber jubilatorio, no puede sino ser inconstitucional el procedimiento legislativo diseñado para el cálculo del monto de la jubilación.

Sobre la remuneración base (art. 5):
Conviene advertir a la accionante que los fundamentos que sustentan la inconstitucionalidad del Art. 9 de la Ley N.º 2345/03, en cuanto al procedimiento de cálculo para la determinación del monto de la jubilación, no resultan de aplicación del Art. 5 de la mencionada ley; cuestiones distintas albergan cada uno de los artículos, estableciéndose en éste último la determinación de la remuneración base tomando como promedio las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años, mientras que en el Art. 9 -de la referida ley- se establece el cálculo para la determinación del monto de la jubilación, utilizando una fórmula matemática que, en una de sus partes, se integra con elementos como la tasa de sustitución (47%) más el aumento porcentual por cada año de antigüedad (2,7%), resultando ésta parte de la fórmula contraria al ordenamiento constitucional, no así el otro elemento matemático referente a la remuneración base.

Además, se puede notar que el artículo 5º 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.

Por otra parte, podemos agregar que la accionante se encontraba, con respecto al Art. 5 de la Ley N.º 2345/03, con derechos en expectativa, y no con derechos adquiridos porque se modificó la ley de jubilaciones antes que efectivamente la Sra. Rojas acceda a la misma.

Por último, la Resolución 1523 de fecha 14 de julio de 2004 (Establece la Jubilación Obligatoria) y la Resolución 4613 de fecha 31 de julio de 2014 (Excluye a la Funcionaria de los Registros), al encontrarse fundadas en el artículo 9 de la Ley N.º 2345/2003 y su correspondiente modificatoria, y el artículo 4 del Decreto Reglamentario, los cuales no se encuentran de acuerdo con la ley fundamental, devienen como lógica consecuencia inconstitucionales.

En conclusión, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable, en relación a la 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", el artículo 4º del Decreto Reglamentario N.º 1579/2004 y las Resoluciones Ministeriales N.º 1523 de fecha 14 de julio de 2004 y N.º 4613 de fecha 31 de julio de 2014. **Voto en ese sentido.**

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

GLADYS TAMAYO de MODICA
Ministra

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. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 496

Asunción, 29 de mayo de 2.017.-

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 Art. 1° de la Ley N° 4252/10 que modifica el Art. 9° de la Ley 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", del Art. 4 del Decreto N° 1579/04, de la Resolución DGJP-B N° 1523/14 del Ministerio de Hacienda y de la Resolución D.G.RR.HH. N° 4613/14 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

