

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "OSCAR ALFONZO GARCIA DUARTE C/ ART. 113° DE LA LEY N° 5554/2016; ART. 260° DEL DECRETO N° 4774/2016; LEY N° 2345/2003; ARTS. 3°, 6° Y DEMÁS CONCORDANTES DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04 Y ART. 88° Y DEMÁS CONCORDANTES DE LA LEY N° 3692/08". AÑO: 2016 – N° 474.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *cuarenta y ocho*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintidós* días del mes de *Julio* del año dos mil *dieciséis* 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: "OSCAR ALFONZO GARCIA DUARTE C/ ART. 113° DE LA LEY N° 5554/2016; ART. 260° DEL DECRETO N° 4774/2016; LEY N° 2345/2003; ARTS. 3°, 6° Y DEMÁS CONCORDANTES DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04 Y ART. 88° Y DEMÁS CONCORDANTES DE LA LEY N° 3692/08"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Domingo Santacruz Britez, en nombre y representación del Señor Oscar Alfonso García Duarte.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: -----

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta el Abogado Domingo Santacruz en nombre y representación del Sr. Oscar Alfonso García Duarte, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 113° de la Ley N° 5554/2016; Art. 260° del Decreto N° 4774/2016; Ley N° 2345/2003; Art. 3°, 6° y demás concordantes del Decreto reglamentario N° 1579/04 y Art. 88° y demás concordantes de la Ley N° 3696/08. Sin embargo, de la lectura del escrito de promoción de la presente acción, se constata que solamente fundamentan la misma respecto al Art. 9 de la Ley N° 2345/2003 modificada por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2008, única norma que pasará, a analizar.-----

Sostiene el abogado que al "ser despojado de su puesto de trabajo, automáticamente pasará a un estado de desprotección en total oposición a lo que pretenden los Arts. 4° y 86 de la Constitución... Además, sin trabajo y con ingresos insuficientes, ante una compleja etapa de la vida, mi mandante se encuentra ante un menoscabo la dignidad de mi mandante... perder el trabajo conlleva la desprotección social...". Funda la acción en las disposiciones contenidas en los Arts. 4, 49, 86 y 95 y demás concordantes de la Constitución Nacional.-----

Verificados los antecedentes obrantes en autos, tenemos que el accionante, Sr. Oscar Alfonso García Duarte, cuya fecha de nacimiento es el 26 de enero de 1950 (f. 2), funcionario de la Cámara de Senadores, nombrado por Resolución N° 1467/2011; es decir, en la actualidad tiene 67 años de edad y una antigüedad de casi seis años. Con lo que se constata que el accionante, se encuentra legitimado a los efectos de la impugnación de la norma de referencia.--

En este sentido, de la lectura del escrito de promoción, se desprende que el actor cuestiona específicamente lo dispuesto en el Art. 9° de la Ley N° 2345/2003, norma modificada por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, no obstante aun después de dicha modificación persiste el agravio invocado por el accionante, por lo cual, se trata la impugnación de referencia. La norma atacada de inconstitucional dispone: "...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


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Dr. ANTONIO PEÑA CANDIA
Ministro


Dr. ANTONIO PEÑA CANDIA
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martín
Secretario

*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 impugnada 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 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 actor sostiene que la jubilación obligatoria establecida en el Art.1° de la Ley N°4252/2010, que modifica los Arts. 3°, 9° y 10° de la Ley N°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. 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...//...*



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “OSCAR ALFONZO GARCIA DUARTE C/ ART. 113° DE LA LEY N° 5554/2016; ART. 260° DEL DECRETO N° 4774/2016; LEY N° 2345/2003; ARTS. 3°, 6° Y DEMÁS CONCORDANTES DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04 Y ART. 88° Y DEMÁS CONCORDANTES DE LA LEY N° 3692/08”. AÑO: 2016 – N° 474.-----

...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 09/05/2016; N°573 del 02/05/2016 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...” (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). *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. IJ-UNAM.

Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica
Ministra

Reese

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Silvina María Candia
Ministra

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 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 que le fueran encomendadas.-----

Por todo lo anterior, estimo que corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo analizado.-----

En conclusión, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, con relación al accionante, declarar inaplicable el Art.1° de la Ley N° 4252/2010 –que modifica el Art.9° de la Ley N° 2345/2003–, específicamente en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación. **Es mi voto.**-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Abg. Domingo Santacruz Brítez, en representación del Sr. Oscar Alfonzo Garcia Duarte, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 113 de la Ley N° 5554/2016 “QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016”; Art. 260 del Decreto N° 4774/2016 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 5554 DEL 5 DE ENERO DE 2016, “QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016”; Ley N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”; Arts. 3° y 6° y demás concordantes del Decreto Reglamentario 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”, Ley N° 4252/2010 “QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 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”; y el Art. 88 y demás concordantes de la Ley N° 3692/2008 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2009”.-----

De la instrumentales acompañadas al escrito de promoción de la acción se constata que el accionante no ha justificado su calidad de jubilado de la Administración Pública, no ha acreditado de modo alguno tal condición, por lo que esta Magistratura se ve imposibilitada –con relación al recurrente- a estudiar la inconstitucionalidad o no de las normas impugnadas, ya que el requisito esencial no ha sido justificado, ello considerando que la acción ha sido dirigida contra la disposición que afecta a quien ostenta la calidad de jubilado de la Administración Pública.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor Oscar Alfonzo Garcia Duarte. **ES MI VOTO.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Abogado Domingo Santacruz, en nombre y representación del Señor Oscar Alfonzo García Duarte, conforme al testimonio de Poder General que acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de...//...



CORTE
SUPREMA
DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“OSCAR ALFONZO GARCIA DUARTE C/
ART. 113° DE LA LEY N° 5554/2016; ART.
260° DEL DECRETO N° 4774/2016; LEY N°
2345/2003; ARTS. 3°, 6° Y DEMÁS
CONCORDANTES DEL DECRETO
REGLAMENTARIO N° 1579/04 Y ART. 88° Y
DEMÁS CONCORDANTES DE LA LEY N°
3692/08”. AÑO: 2016 – N° 474.-----



Justicia, a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 113 de la Ley N° 5554/16 “Presupuesto General de Gastos de la Nación. Ejercicio Fiscal 2016”; Art. 260 del Decreto N° 4774/16, Ley N° 2345/03 (Art. 9); Decreto N° 1579/04 y Art. 88 y concordantes de la Ley N° 3692/08.-----

Manifiesta el accionante que su mandante presta servicios desde hace 5 (cinco) años en la Honorable Cámara de Senadores, hallándose en etapa de jubilarse forzosamente por contar con 66 (sesenta y seis) años de edad. Sostiene que las normas impugnadas resultan contrarias a los Arts. 4, 49, 86, 95 y concordantes de la Constitución Nacional pues aparte de ser discriminatoria por no tomar en cuenta su desempeño profesional, implicará un menoscabo a sus ingresos, y que goza de buena salud y capacidad física y mental para seguir en el cargo.-----

De acuerdo a la copia de la cédula de identidad del Sr. Oscar Alfonso García Duarte obrante a fs. 2 podemos inferir que el mismo a la fecha cuenta con 68 (sesenta y ocho) años de edad, es decir, pasible 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: “...**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.-----

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. -----

Finalmente, en cuanto al Art. 113 de la Ley N° 5554/16, Art. 260 del Decreto N° 4774/16, Decreto N° 1579/04 y Ley N° 3692/08 se advierte que el accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos ocasionados por las normativas impugnadas, sino se limita a enunciar genéricamente la impugnación de los mismos, esta circunstancia -falta de desarrollo de los agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Por las consideraciones que anteceden, opino que se debe hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicable para el Señor Oscar Alfonso García Duarte el Art. 1° de la Ley N° 4252/10 "Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03" en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la Jubilación. Es mi voto.-----

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. Gladys E. Barreiro de Mónica
Ministra


Dr. Antonio Fretes
Ministro


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ante mí:

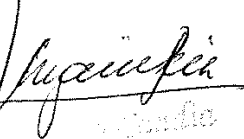
SENTENCIA NÚMERO: 580
Asunción, 17 de Julio de 2018 .-

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 Art.1° de la Ley N° 4252/2010 -que modifica el Art.9° de la Ley N° 2345/2003-, específicamente en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación, con relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica
Ministra


Dr. Antonio Fretes
Ministro


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

