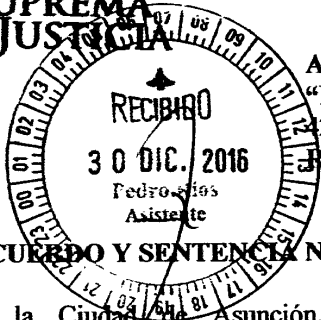




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROBERTO GUERRERO VERA C/ LEY N° 4252/2010 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO". AÑO: 2015 - N° 1833.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Dos mil ciento veintiuno

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los treinta días del mes de diciembre 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, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROBERTO GUERRERO VERA C/ LEY N° 4252/2010 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Roberto Guerrero Vera, 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 **PEÑA CANDIA** dijo: En el *sub iudice*, se trata de determinar la procedencia -o no- de la acción de inconstitucionalidad incoada contra 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*" y su decreto reglamentario.-----

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, fundando 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, desestimarán 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 el Sr. Roberto Guerrero Vera, con fecha de nacimiento 24 de abril de 1950 (f.2), fue funcionario del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones desde el 1 de julio de 2011 (f.6/7).-----

De los términos de la acción se infiere que el actor se encuentra en la situación establecida en el Art. 9° de la Ley N° 2354/2003 (modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010) y, en dicho sentido, afectado por esta norma. Asimismo, ha demostrado tener legitimación activa e interés personal y concreto en la declaración. Por tanto, el actor ha satisfecho el cumplimiento de todos los requisitos enunciados, 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 la norma impugnada:-----

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
[Signature]

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

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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).-----

El accionante tacha de inconstitucional el artículo transcrito, aduciendo que el mismo vulnera derechos y principios consagrados en la Constitución, como ser el derecho a la jubilación digna.-----

Transcriptos el artículo impugnado, paso a considerarlo.-----

Vemos que el Art. 9°, que en esencia es impugnado porque 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 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.-----

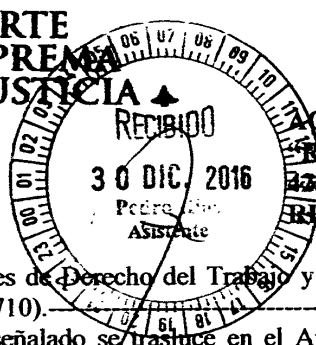
En el caso en estudio, el actor sostiene que la jubilación obligatoria establecida por el Art. 9° de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, atenta contra derechos y principios consagrados en la Constitución, como ser el derecho a la vida, el derecho al trabajo, el derecho 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 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). Institu...!!!...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: ROBERTO GUERRERO VERA C/ LEY N° 2352/2010 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO". AÑO: 2015 - N° 1833.-----

...///...ciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. México D.F. IJJ-UNAM. 1997. Pág. 710).

Lo señalado se trasuce 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.-----

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 protectoria.-----

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 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 I. 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

GLADYS E. BARRERO MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Ministerio Público
Ministro Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 esta posibilidad de resolución a favor de éste, que sólo está obligado - si no mediare un contrato a plazo - a notificar su decisión (...) Ese derecho -estabilidad a favor del trabajador- constituye una garantía de la conservación del empleo...*” (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. IJ-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 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 cuanto a la impugnación del decreto reglamentario, corresponde el rechazo de la acción, pues el accionante no ha expresado claramente los agravios que le genera dicho reglamento, limitándose a impugnarlo de manera general y abstracta.-----

En conclusión, corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable, en relación al accionante, el artículo 1° de la Ley 4252/10 que modifica el arts. 9° de la Ley 2345/2003 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”, en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación. **Voto en ese sentido.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor *Roberto Guerrero Vera*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de funcionario del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones conforme al Decreto N° 7253 de fecha 13 de setiembre de 2011, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 4252/10 “Que modifica los Arts. 3, 9 y 10 de la Ley N° 2345/03” y del Decreto N° 1579/04.-----

Manifiesta el accionante que presta servicios desde hace 4 (cuatro) años en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones como Coordinador de la Dirección de Planificación Económica, y se halla en situación de ser jubilado obligatoriamente por contar con 65 (sesenta y cinco) años de edad. 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 discriminatoria por no tomar en cuenta su desempeño profesional, implica un menoscabo a sus ingresos, y que goza de buena salud y capacidad para seguir en el cargo.-----

De acuerdo a la copia de la cédula de identidad del Sr. Roberto Guerrero Vera obrante a fs. 2 podemos inferir que el mismo a la fecha cuenta con 66 (sesenta y ...!!!...