

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CESAR ANTONIO BERNI VELAZCO C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINSITRATIVA; LOS ARTS. 16 Y 143 DE LA LEY Nº 1626/00, 1° DE LA LEY N° 3989/2010 MODF. DEL INC. F) DEL ART. 16 Y EL ART. 143 DE LEY N° 1626/00 Y EL 40 DE LA LEY N° 2051/2003". AÑO: 2017 – N° 1046.-------

ACTUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Seiscientos sesenta y nueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los frece días del mes de agosto del año dos mil diez y ocho, 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: "CESAR ANTONIO BERNI VELAZCO C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINSITRATIVA; LOS ARTS. 16 Y 143 DE LA LEY Nº 1626/00, 1º DE LA LEY Nº 3989/2010 MODF. DEL INC. F) DEL ART. 16 Y EL ART. 143 DE LEY Nº 1626/00 Y EL 40 DE LA LEY Nº 2051/2003", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Cesar Antonio Berni Velazco, 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?.----

Que fundado en lo expuesto, en concordancia con el parecer del Ministerio Público, opino que no procede la acción planteada por defectos de forma. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora BAREIRO DE MÓDICA dijo: El señor CESAR ANTONIO BERNI VELAZCO, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Inconstitucionalidad contra los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley Nº 1626/2000 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"; contra el Artículo 251 de la Ley Nº 22/1909 "DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL ESTADO"; contra el Artículo 40 de la Ley Nº 2051/2003 "DE

Dra. Glady E. Bareir grie Modica

Miryam Peña Candia

Dr. ANTONIO FRETES

Abog. Julio C. Payon Martinez

1

Secretario

CONTRATACIONES PUBLICAS"; y contra el Articulo 1 de la Ley Nº 4252/10 "QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 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", en lo que respecta a la modificación del Artículo 9 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO". ----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 46, 47, 57, 86, 88, 92, 102, 109 de la Constitución, y fundamenta su acción refiriendo, entre otras cosas, que las normas impugnadas le inhabilita para contratar con el Estado, a los efectos de prestar sus servicios.-----

Considero oportuno aclarar que con respecto a la impugnación de los Artículos 16 inc. f) y 143 de la Ley Nº 1626/2000; Artículo 251 de la Ley Nº 22/1909; Artículo 40 de la Ley Nº 2051/2003, no corresponde su análisis. Dichas normas regulan la "inhabilidad" de los funcionarios del Estado que se hayan acogido al régimen jubilatorio, consistente en la imposibilidad de ser reincorporados a la Administración Pública, cuestión no vinculada al accionante, pues el mismo no ha demostrado su calidad de JUBILADO del sector público, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos, por lo tanto las disposiciones contenidas en tales normas no le son aplicables. Así las cosas, el recurrente difícilmente puede sentirse agraviado y mucho menos pretender estar dotado de legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad contra las mismas. -------

Es de entender que dichas normas solo podrían ser impugnadas por personas que accedieron al "régimen jubilatorio" y son beneficiarias de la jubilación, solo a ellas podría perjudicar la aplicación de los mismos.

Es de aclarar que no se adquiere el derecho a la seguridad social, consagrado en nuestra Ley Suprema en su Artículo 95 "DE LA SEGURIDAD SOCIAL", por el simple hecho de ser una persona humana, como sí sucede con los derechos fundamentales. Para ser titular del derecho a la seguridad social es preciso acreditar en forma fehaciente el cumplimiento de los requisitos que la Ley de manera general impone para adquirirlos.------

Ante esta circunstancia no queda más que obedecer lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley 609/95 "QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA": "No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CESAR ANTONIO BERNI VELAZCO C/ ART. 251 DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINSITRATIVA; LOS ARTS. 16 Y 143 DE LA LEY N° 1626/00, 1° DE LA LEY N° 3989/2010 MODF. DEL INC. F) DEL ART. 16 Y EL ART. 143 DE LEY N° 1626/00 Y EL 40 DE LA LEY N° 2051/2003". AÑO: 2017 - Nº 1046.----

constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo,

Por lo tanto, el recurrente al no ser titular del derecho que invoca y no estar afectado por la aplicación de las normas que impugna, no podría ser considerado por parte de esta Sala como sujeto legitimado para provocar el control de constitucionalidad, en estricto cumplimiento a lo previsto en el Artículo 550 del Código Procesal Civil que dice: "Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, los principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia, la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por las disposiciones de este capítulo".-----

Opino entonces que corresponde rechazar la Acción de Inconstitucionalidad planteada contra las normas citadas,------

Sin embargo cabe resaltar que con respecto a la impugnación del Articulo 1 de la Ley Nº 4252/10, en lo que respecta a la modificación del Artículo 9 de la Ley Nº 2345/03, si corresponde sus análisis, puesto que de las instrumentales agregadas a autos surge que el accionante, a la fecha, cuenta con mas de 65 años de edad, es decir, actualmente es pasible de una inminente aplicación de la Ley Nº 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 Nº 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 Aguero 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 (...)".-----Dra. Glady Bareiro & Módica

Miryam Peña Candia Dr. ANTONIO FRETES MINISTRA C.S.J.

Payon Martinez Abog. Julio C. 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.

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la presente Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicable para el accionante el **Artículo 1 de la Ley Nº 4252/10**, en lo que respecta a la modificación del Artículo 9 de la Ley Nº 2345/03. Es mi voto-

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 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).

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 termino 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.

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.

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 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 en DE BUEN LOZANO Néstor y MORGADO VALENZUELA, Emilio (Coordinadores) 1997. Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. México D.F. IIJ-UNAM Pàgs. 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 Nº 1626/2000 prevé los mecanismos para la remoción o recambio de los funcionarios que dejen de ser aptos para la labor encargada o ya no cumplan con las obligaciones encomendadas.----

En conclusión, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable, en relación al accionante, el artículo 1º de la Ley 4252/2010 que modifica los Arts. 3°, 9° y 10° de la Ley 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBILICO", en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación. Voto en ese sentido.

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico,

Dr. ANTONIO FRETES Ministro

quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

Ante mí:

Miryam Peña Candia MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Payon Martinez Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 669

13 de agosto de 2018.-Asunción,

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Sala Constitucional R E S U E L V E:

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia/declarar la inaplicabilidad del artículo 1º de la Ley 4252/2010 que modifica los Arts. 3º, 9º y 10º de la Ley 2345/03 "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, con relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.----

Ministra

Miryam Peña Candia MINISTRA C.S.J. Dr. ANTONIO FRETES

Ante mí:

Abog Julio C. Pavón Martínez Secretario