



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “PEDRO HUGO CABRERA FANEGO C/ ARTS. 9 Y 10 DE LA LEY N° 2345/03; ART. PRIMERO DE LA LEY N° 4252/10; ART. 113 DE LA LEY N° 5554/16; ART. 260 DEL DECRETO N° 4774/16; LEY N° 5554/16”. AÑO: 2016 – N° 537.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *setecientos noventa y seis.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintisiete* 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: “PEDRO HUGO CABRERA FANEGO C/ ARTS. 9 Y 10 DE LA LEY N° 2345/03; ART. PRIMERO DE LA LEY N° 4252/10; ART. 113 DE LA LEY N° 5554/16; ART. 260 DEL DECRETO N° 4774/16; LEY N° 5554/16”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Pedro Hugo Cabrera Fanego, 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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor PEDRO HUGO CABRERA FANEGO, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, en calidad de funcionario permanente del Ministerio Público - Fiscalía General del Estado (conforme instrumental obrante en autos) promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 1 de la Ley N° 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 PÚBLICO”**, 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”**, conforme se desprende del escrito inicial de presentación de la acción; y contra el **Artículo 113 de la Ley N° 5554/16 “QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016”**.-----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 46, 47, 57, 88 y 103 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que: “(...) *el rendimiento laboral de una persona respecto de cualquier otro no se mide por la edad biológica, sino en función de las condiciones físicas y mentales (...)*”.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 113 de la Ley N° 5554/16**, cabe mencionar que en la actualidad, ha perdido total virtualidad. Si bien estaba vigente al momento de la presentación de la acción, actualmente ha perdido validez por su carácter temporal, pues fue aplicado únicamente al ejercicio fiscal 2016, por lo que a la fecha ya no corresponde emitir pronunciamiento alguno.-----

Al respecto, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, en jurisprudencia que comparto, ha señalado que: “*carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solo puede decidir en asuntos de carácter contencioso*” (Ac. y Sent. N° 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005).

Por lo tanto, debido a que dicha disposición perdió efecto, el agravio ha dejado de ser actual y la

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

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

Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Favón Martínez
Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario

controversia ha dejado de existir, encontrándose esta Sala ante un asunto abstracto, donde su decisión sobre el fondo de la cuestión se tornaría inoficiosa, pues es de entender que por mandato legal la Corte no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad “en abstracto”, es decir, fuera de un “caso concreto” en el que aquellas deban aplicarse. -----

Sin embargo, con respecto a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N° 4252/10**, si corresponde su análisis en razón de su **“inminente jubilación”**, acreditada a través de las instrumentales agregadas a autos, de las que se desprende que el accionante, a la fecha, cuenta con más de 65 años de edad, y que el mismo se encuentra en la nómina de funcionarios activos con edad para la Jubilación Obligatoria, conforme contenido de la NOTA D.G.T.H. N° 281/2016 suscrita por la Directora de la *“Dirección de Gestión del Talento”* del Ministerio Público (fs. 5). Razones suficientes para proceder 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.-----

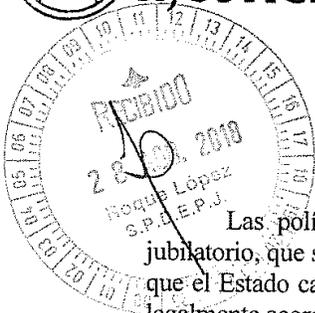
Es preciso traer a colación el informe brindado por la *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos*, en el cual se deja expresa constancia que la esperanza de vida al nacer es la siguiente: **Ambos sexos: 71,76; Hombres: 69,70; Mujeres: 73,92**, aclarando que la definición utilizada para la 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.-----

Por otro lado, el cálculo dispuesto por la Ley en base a la multiplicación de la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, así como la escala establecida en el Decreto Reglamentario, no permiten que la jubilación cumpla con el rol sustitutivo de la remuneración en actividad, rompiéndose el equilibrio que debe existir entre las remuneraciones de quienes se encuentran en actividad y los haberes de los jubilados. En este punto, la normativa legal y reglamentaria impugnada se oponen expresamente a lo que dispone el Art. 103, Segundo Párrafo, de nuestra Ley Suprema: *“La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”*, ya que el conveniente nivel del haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado mantiene las condiciones patrimoniales equivalentes a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad, por lo que cualquier normativa legal o reglamentaria que regule esta cuestión debe respetar lo dispuesto en el segundo párrafo del Art. 103 de la Constitución. -----



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PEDRO HUGO CABRERA FANEGO C/ ARTS. 9 Y 10 DE LA LEY N° 2345/03; ART. PRIMERO DE LA LEY N° 4252/10; ART. 113 DE LA LEY N° 5554/16; ART. 260 DEL DECRETO N° 4774/16; LEY N° 5554/16". AÑO: 2016 - N° 537.-----

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 N° 4252/10**, en lo que respecta a la modificación del Artículo 9 de la Ley N° 2345/03. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El señor **PEDRO HUGO CABRERA FANEGO** 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 SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", específicamente contra las partes que modifican los Arts. 9 y 10 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. 113 de la Ley N° 5554/16 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2016"; y contra el Art. 260 del Decreto N° 4774/16 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5554/2016".-----

Refiere que los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen disposiciones contenidas en los Art. 6, 46, 47, 57, 88 y 103 de la Constitución Nacional.-----

Se constata a f. 5 (cinco) de autos, la Nota D.G.T.H. N° 281/2016, por medio de la cual la Dirección de Gestión de Talentos Humanos del Ministerio Público notifica al accionante su inclusión en la nómina remitida para ser sujeto de la jubilación obligatoria.-----

El agravio central presentado en autos se vincula al Art. 1 de la Ley 4252/10 en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03, dicho agravio hace exclusiva referencia al límite de edad establecido para el ejercicio de la función pública.-----

El marco normativo que fuera impugnado estipula expresamente 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 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.-----

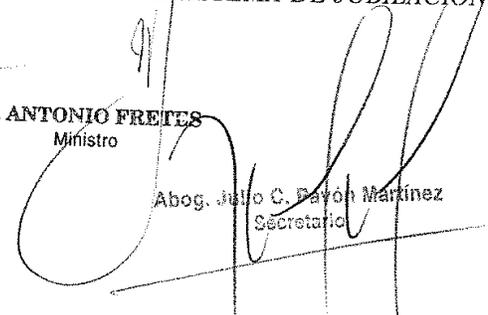
Todos los funcionarios que fueron afectados por el Artículo 9° de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", tendrán derecho a una jubilación cuyo monto será establecido por el sistema previsto en el párrafo anterior, pero 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

Dra. Gladys E. Zeire de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PENSIÓN PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", 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 al 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.-----

Particularmente considero que no puede entenderse como contrario a preceptos constitucionales, ello debido a la potestad constitucional 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 tope máximo para ejercer una función pública.-----

En lo concerniente a la impugnación del Art. 10 de la Ley N° 2345/03, que fuera modificado por la Ley N° 4252/10, cabe referir que la mencionada disposición establece la modalidad para acceder al sistema de “jubilación extraordinaria”; teniendo en cuenta que en autos no se encuentra determinado que dicho régimen jubilatorio sea el aplicable al accionante, queda evidenciado entonces que la disposición recurrida no puede generar agravios a los derechos del mismo.-----

Por último, en cuanto a las impugnaciones planteadas contra el Art. 113 de la Ley N° 5554/16 *“Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2016”*; y contra el Art. 260 del Decreto N° 4774/16 *“Por el cual se reglamenta la Ley N° 5554/2016”*, resulta necesario puntualizar que la accionante se ha limitado a esbozar una impugnación genérica de las citadas disposiciones, sin referir los agravios que los mismos le ocasionarían, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “PEDRO HUGO CABRERA FANEGO C/ ARTS. 9 Y 10 DE LA LEY N° 2345/03; ART. PRIMERO DE LA LEY N° 4252/10; ART. 113 DE LA LEY N° 5554/16; ART. 260 DEL DECRETO N° 4774/16; LEY N° 5554/16”. AÑO 2016 – N° 537.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **PEDRO HUGO CABRERA FANEGO**. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Comparto la conclusión a la que ha arribado la Dra. Gladys Bareiro de Módica, en cuanto corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad; pero, en base a las siguientes argumentaciones que a continuación expongo:-----

Verificados los antecedentes obrantes en autos tenemos que el accionante, **Pedro Hugo Cabrera Fanego**, cuya fecha de nacimiento es 02 de agosto de 1950, a la fecha cuenta con 67 años de edad (f. 6), es funcionario permanente del Ministerio Público desde el año 2000 (fs. 22/24), y notificado por Nota D.G.T.H. N° 281/2.016 de fecha 11 de abril de 2016 que debe arrimar los documentos necesarios a fin de dar inicio al trámite de jubilación obligatoria por cuanto se encuentra en la nómina de funcionarios afectados por el Art. 9 de la Ley N° 4252/2010 (f. 5). Con lo que, a la vista de los agravios esgrimidos y la situación particular del actor se constata que el mismo se encuentra legitimado a los efectos de la impugnación del Art. 1° de la Ley N° 4252/2010.-----

Para el estudio del Art. 1° de la Ley N° 4252/2010 “*Que modifica los artículos 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”*”, debe considerarse lo establecido en la misma, la cual 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 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 el Art. 9° —modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010—, que en esencia es impugnado, impone la obligación de jubilarse a los 65 años de edad. Es menester tener presente que la jubilación fue instituida como un derecho que asiste 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).-----

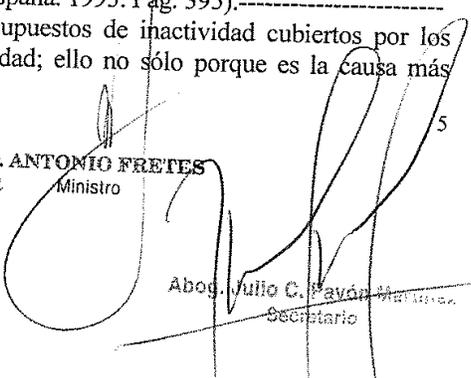
La materia constitucional está gobernada por principios como la razonabilidad, la proporcionalidad y la igualdad. Estos principios están íntimamente interconectados entre sí, de modo tal que una restricción no justificada o irrazonable de los derechos subjetivos también atenta contra el principio de 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

Dra. Gladys Bareiro de Módica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

frecuente, considerando el término previsible y normal de vida profesional, sino por el progresivo aumento de la edad media de la población y de su expectativa de vida actual.-----

En el caso en estudio, el accionante sostiene que la jubilación obligatoria establecida en el Art. 1° de la Ley N°4252/2010, que modifica el Art. 9° 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 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.-----



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “PEDRO HUGO CABRERA FANEGO C/ ARTS. 9 Y 10 DE LA LEY N° 2345/03; ART. PRIMERO DE LA LEY N° 4252/10; ART. 113 DE LA LEY N° 5554/16; ART. 260 DEL DECRETO N° 4774/16; LEY N° 5554/16”. AÑO 2016 – N° 537.-----

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. IIJ-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 que le fueran encomendadas.-----

Por todo lo anterior, estimo que corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo analizado.-
Respecto al Art. 10° de la Ley N° 2345/2003 —que establece como los aportantes de la Caja Fiscal podrán acceder al beneficio de la jubilación extraordinaria—, no encuentro motivos para el estudio del mismo en esta acción debido a que el accionante ejercita como fundamento de su presentación el agravio de su paso forzoso a la pasividad y su interés de prolongar por un tiempo mayor al determinado en la Ley para prestar servicio a la Administración Pública.-----

Finalmente, con relación a las impugnación de los Arts. 113° de la Ley N° 5554/2016 y 260° del Decreto N° 4774/2016 resulta pertinente poner en consideración lo dispuesto en la Ley N° 1535/99 que, en su artículo 19, al hablar de la vigencia del Presupuesto General de la Nación, expresa que el ejercicio financiero o fiscal se iniciará el 01 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año. En efecto, de acuerdo a esta norma, la Ley N° 5554/2016 y el Decreto Reglamentario N° 4774/16 son disposiciones legales que estaban supeditadas al ejercicio fiscal del año 2016, de lo que resulta, actualmente, inoficioso pronunciamos con respecto a la impugnación de los mismos. Se aclara que dicha ley presupuestaria del año 2016 siguió ejecutándose en el año 2017, mas, actualmente (2018) la misma, repito, ya no está vigente.-----

En conclusión, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente 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 por haber alcanzado la edad de 65 años de edad. **Voto en ese sentido.**-----

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:

[Signature]
Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica
Ministra

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SENTENCIA NÚMERO: 996

Asunción, 27 de agosto 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.-----

[Signature]
Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica
Ministra

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

