



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "HIGINIO ANASTACIO PALACIO GAUTO C/ LOS ARTS. 5 DE LA LEY Nº 2345/03; ART. 1 DE LA LEY Nº 4252/10 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO Nº 1579/04". AÑO: 2014 - Nº 1116.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil doscientos cuarenta y tres.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los seis días del mes de setiembre 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: "HIGINIO ANASTACIO PALACIO GAUTO C/ LOS ARTS. 5 DE LA LEY Nº 2345/03; ART. 1 DE LA LEY Nº 4252/10 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO Nº 1579/04", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Higinio Anastacio Palacio Gauto, 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 Higinio Anastacio Palacio Gauto, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de funcionario del Ministerio de Agricultura y Ganadería conforme al Decreto Nº 7438 de fecha 19 de octubre de 1990 cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 5 de la Ley Nº 2345/03; Art. 1º de la Ley Nº 4252/10 y Arts. 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto Nº 1579/04.

Manifiesta el accionante que presta servicios en la Secretaría del Ambiente, y a la fecha se halla en situación de ser jubilado obligatoriamente por contar con 65 años de edad. Sostiene que la Ley Nº 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.

De acuerdo a la copia del Certificado del Acta de Nacimiento del Sr. Higinio Anastacio Palacio Gauto obrante a fs. 3 podemos inferir que el mismo a la fecha cuenta con 65 años de edad, es decir, pasible de una eventual 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

Signatures and titles: Dra. Gladys Bareiro de Mónica (Ministra), Miryam Peña Candia (MINISTRA C.S.J.), Dr. ANTONIO FRETES (Ministro), and Abogado Armando Louren (Secretario).

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 (Arts. 2, 3 y 6), 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. -----

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicables para el accionante el Art. 5 de la Ley N° 2345/03; el Art. 1° de la Ley N° 4252/10 y los Arts. 2, 3 y 6 del Decreto N° 1579/04. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. Higinio Anastasio Palacio Gauto promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 "**DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**", contra el Art. 1 de la Ley 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 la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03" y contra los Arts. 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto 1579/04 "**POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03**".-----

Consta en autos copia de las documentaciones que acreditan que el accionante reviste la calidad de funcionario de la administración pública.-----

Reseña el recurrente que los artículos 5 de la Ley N° 2345/2003; 1 de la Ley 4252/10 específicamente la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 y los ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"HIGINIO ANASTASIO PALACIO GAUTO C/
LOS ARTS. 5 DE LA LEY Nº 2345/03; ART. 1 DE
LA LEY Nº 4252/10 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y
6 DEL DECRETO Nº 1579/04". AÑO: 2014 - Nº
1116.-----

...///...Arts. 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto 1579/04 van en contrasentido a lo dispuesto por la Carta Magna, contravieniéndose de esta manera las garantías y los derechos consagrados en los Arts. 46, 47, 86, 88, 92, 103, 132 y 137 de la Constitución Nacional.-----

Inicialmente cabe referir que si bien el Sr. Higinio Anastasio Palacio Gauto reviste el carácter funcionario activo de la Administración Pública, de acuerdo a la copia del Certificado del Acta de Nacimiento obrante en autos, se evidencia que el mismo a la fecha contaría con 64 años de edad, por ende, estaría al borde de ser sujeto de aplicación de la disposición recurrida, es así que se hace imperioso el estudio de la acción planteada.-----

Inicialmente cabe señalar el Art. 5 de la Ley Nº 2345/03 el cual dispone 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 cuanto a la objeción presentada contra el Art. 5 de la Ley Nº 2345/03, el accionante carece de legitimación para peticionar la impugnación del mismo, ello debido a que el citado artículo hace referencia a los montos de las asignaciones percibidas en concepto de jubilaciones, pensiones y haberes de retiro de las personas jubiladas, en el caso de autos, teniendo en cuenta la condición presentada por el accionante *-funcionario activo-*, se deduce que dicha disposición no le ha sido aplicada, es decir, no existe acto normativo que determine el monto de haber jubilatorio establecido para el Sr. Higinio Anastasio Palacio Gauto; por ende, no es posible determinar la existencia de agravios en relación a la disposición impugnada.-----

Por otra parte, en cuanto al agravio vinculado al Art. 1 de la Ley 4252/10 en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley Nº 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. 9º).- 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 5º 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 9º de la Ley Nº 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", 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 Nº 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 Nº 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", podrán solicitar la devolución del

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Abog. Gabriela Lovera
Secretaría

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

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 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.-----

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.-----

Respecto a la impugnación de los Arts. 1, 2, 3, 4, 5, y 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, debemos tener en cuenta que el recurrente lo hace en forma genérica, en ningún momento ha individualizado un artículo en particular, por lo tanto, no se acredita fehacientemente la supuesta conculcación de normas de rango constitucional, no dándose cumplimiento a los presupuestos establecidos en los Arts. 550 y 552 del Código Procesal Civil.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Sr. Higinio Anastasio Palacio Gauto. ES MI VOTO.-----

A su turno 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. 5 de la Ley 2345/03; el art. 1 de la Ley 4252/10, que modifica los arts. 3º, 9º y 10 de la Ley 2345/03 *“De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”*, así como de los Arts. 1, 2, 3, 4, 5, y 6 del Decreto 1579/04.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"HIGINIO ANASTACIO PALACIO GAUTO C/
LOS ARTS. 5 DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1 DE
LA LEY N° 4252/10 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y
6 DEL DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2014 - N°
1116.

...///...En cuanto al art. 1 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 Público", a fin de efectuar un certero encuadre del caso bajo estudio respecto a esta norma, se debe precisar el exacto contenido y alcance de lo estatuido por la misma. El texto normativo literal prevé: "...Art. 9º.- 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 5º 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 dicha norma diciendo que la misma vulnera los Arts. 14, 46, 47, 103, 132 y 137 de la Constitución.

Esta Excma. Corte Suprema de Justicia, con carácter previo y liminar al análisis de la cuestión sustancial, debe corroborar –de oficio– el cumplimiento de los presupuestos de admisibilidad de toda acción de inconstitucionalidad.

El art. 552 del Código Procesal Civil dispone: "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 examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré 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 accionante, el señor Higinio Anastacio Palacio Gauto es funcionario del Ministerio de Agricultura y Ganadería desde el año 1990 (fs. 4/6), con fecha de nacimiento 13/01/1951 (f. 3).

Vemos, pues, que el accionante cuenta a la fecha de estudio de la presente acción con 65 años de edad, por lo que se encuentra en la situación establecida en el Art. 9º de la Ley 2354/03 (Modificado por el Art. 1º de la Ley 4252/10) y, en tal sentido, afectado por dicha norma. Por tanto, el 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. Pasemos, pues, al análisis del fondo del asunto.

En primer lugar, es pertinente recordar que el objeto de los aportes es alcanzar, una vez cumplidos determinados presupuestos establecidos por la Ley, los beneficios de una jubilación. Dicha palabra proviene del latín *iubilatio-onis* y significa acción y efecto de jubilar o jubilarse; esto es, eximir de servicio por razón de ancianidad, imposibilidad física o síquica de la persona que desempeña o ha desempeñado algún cargo, señalándole una pensión vitalicia o recompensa por los servicios prestados que le permita llevar una vida digna, tanto al aportante como a su familia.

En el caso en estudio, el accionante sostiene que la jubilación obligatoria atenta contra derechos y principios consagrados en la Constitución, puesto que al obligarlo a la jubilación por el solo hecho de alcanzar cierta edad, vulnera el principio de igualdad y lo

Dra. Gladys Fretes de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Lozano
Secretario

somete a una discriminación negativa. Refiere que también conculca su derecho a la carrera administrativa, en condiciones de estabilidad funcional, emocional y económica, entre otros.-----

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. 1993. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. Pág. 395).-----

En la concreta situación que nos plantea el caso en estudio, 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. Buenos Aires. La Ley. 2006. Pág. 918).-----

Debemos decir que de todos los supuestos de inactividad cubiertos por los sistemas de protección social, el más importantes 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 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* en DE BUENLOZANO, Néstor y MORGADO VALENZUELA, Emilio [Coordinadores]. 1997. *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. México D.F. IIIJ-UNAM. 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...**", 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 que hacen a la Seguridad Social se encuentra la jubilación. En esa 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 en 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, más ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

8

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"HIGINIO ANASTACIO PALACIO GAUTO C/
LOS ARTS. 5 DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1 DE
LA LEY N° 4252/10 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y
6 DEL DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2014 - N°
1116.-----

...///...aún si se considera que en muchos casos los funcionarios públicos no cuentan con las prestaciones de salud, propias de una seguridad social integral.-----

También hay que considerar que los empleados del sector privado, cuyo seguro social se rige por la Ley 98/92, 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 digna. 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. "*...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. 2001. *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I. Buenos Aires. Ediar. Pág. 539).-----

La ley impugnada 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 importa 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 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. 1999. *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*.

Dra. Gladys Barreiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Abog. Rogelio Louren
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Tomo I. Buenos Aires. Astrea. 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 1626/00 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 sus obligaciones encomendadas.-----

Por todo lo dicho, considero que el Art. 9 de la Ley 2345/03 es inconstitucional.-----

También agravia al accionante lo relativo al cálculo del monto de la jubilación obligatoria regulado en el Art. 3 del Decreto 1579/04 que reglamenta el Art. 9 de la Ley 2345/03. De acuerdo con los fundamentos que hemos venido sosteniendo, deviene igualmente inconstitucional el Art. 3 del Decreto 1579/04, que en concordancia con el Art. 9 de la Ley 2345/03 - modificado por el Art. 1 de la Ley 4252/2010-, 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 Decreto. De hecho, de la aplicación de esta tasa de sustitución prevista en el Anexo del Decreto 1579/04, 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 cumplir 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.-----

En cuanto a los agravios del accionante relativos al Art. 5 de la Ley 2345/03, considero que dicha norma, al determinar la remuneración base de la pensión, constituye una modificación positiva respecto a los seis (6) meses que se tomaban en consideración antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003. La norma anterior permitía en la práctica realizar numerosas maniobras en perjuicio de la existencia misma de la Caja, como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación para que se jubile con un sueldo mayor al que fuera objeto de aporte real 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 puede ser tildada de inconstitucional. Tampoco el Art. 2 del Decreto 1579/04 que reglamenta esta norma, estableciendo la fórmula aplicable, puesto que concuerda perfectamente con la disposición reglamentada. Igualmente el Art. 1 del Decreto N° 1579/04, puesto que para establecer la remuneración imponible, de cuya sumatoria resulta la remuneración base, toma en cuenta varios rubros sobre los cuales aporta el funcionario y sobre los cuales va adquiriendo derechos, lo cual constituye una medida de regulación igualmente equitativa.-----

En cuanto a los Arts. 4, 5 y 6 del Decreto 1579/04, que reglamentan los Arts. 10, 11 y 8 de la Ley 2345/03, los cuales no han sido impugnados, ni serían aplicables al accionante, dada la situación del mismo descrita en su escrito de promoción de la acción, la impugnación debe ser rechazada al carecer de agravio concreto y por ende, de legitimación respecto de estos artículos del Decreto Reglamentario.-----

En conclusión, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicables, en relación al accionante, el art. 1 de la Ley 4252/10 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 ...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"HIGINIO ANASTACIO PALACIO GAUTO C/
LOS ARTS. 5 DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1 DE
LA LEY N° 4252/10 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y
6 DEL DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2014 - N°
1116.

...///...PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y el Art. 3 del Decreto 1579/04. 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 Barrios de López
Ministra

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

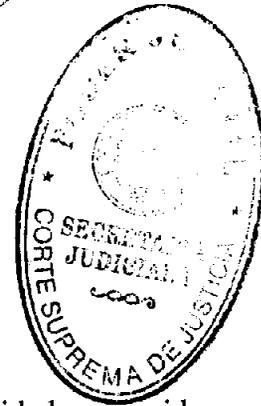
[Signature]
Abog. Aníbal Llovera
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 1243.-

Asunción, 06 de setiembre de 2016.-

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 los
Arts. 3, 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", y del Art. 3 del Decreto N°
1579/04, con relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

[Signature]
Dra. Gladys Barrios de López
Ministra

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Aníbal Llovera
Secretario