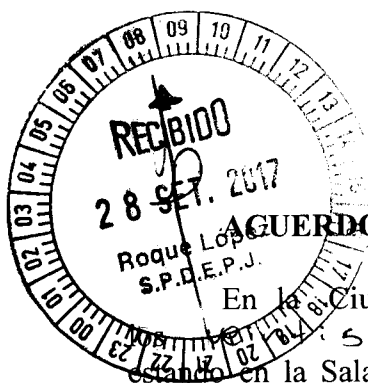




**CORTE
SUPREMA
DE JUSTICIA**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“VIDAL GARAY C/ RESOLUCIÓN N° 608 DEL
05/03/2010; ARTS. 5, 9 Y 10 DE LA LEY N°
2345/2003; ARTS. 2, 3, 4 Y 6 DEL DECRETO N°
1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008”.
AÑO: 2010 – N° 1228.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil doscientos veinti tres.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a
seis días del mes de *setiembre* del año dos mil diecisiete,
estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores
Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS
BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario
autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD: “VIDAL GARAY C/ RESOLUCIÓN N° 608 DEL
05/03/2010; ARTS. 5, 9 Y 10 DE LA LEY N° 2345/2003; ARTS. 2, 3, 4 Y 6 DEL
DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008”**, a fin de resolver la
acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Vidal Garay, 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 el Doctor **FRETES** dijo: El señor Vidal Garay promueve
Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 9 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003,
contra los Arts. 2, 3, 4 y 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, contra el Art. 1 de la
Ley N° 3542/2008 y contra la Resolución DGJP N° 608 de fecha 05 de marzo de 2010.-----

Se advierte que el accionante acompaña copia de la Resolución DGJP N° 608 de
fecha 05 de marzo de 2010, que fuera dictada por la Dirección General de la Caja de
Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, acreditando por medio de este
documento su calidad de funcionario jubilado de la administración pública.-----

Refiere que las normativas impugnadas por medio de esta acción de
inconstitucionalidad lesionan principios, derechos y garantías constitucionales consagrados
en los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar, cabe señalar el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 establece 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*”.-----

Es dable puntualizar que la norma transcrita en el párrafo precedente no transgrede
ninguna de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o
lapso de tiempo a considerar para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán
los respectivos haberes jubilatorios. Si bien el recurrente inició sus aportes bajo la vigencia
de una ley anterior, el mismo en ese tiempo gozaba de derechos en expectativa, no así de
derechos adquiridos, ello debido a que la modificación del régimen de jubilaciones
sobrevino de manera anterior a la jubilación del accionante.-----

De las constancias de autos, surge que el cuestionamiento presentado en relación a
la impugnación del Art. 9 de la Ley N° 2345/03 hace referencia al cálculo del monto de la
jubilación obligatoria que le fuera fijado al recurrente, refiriendo expresamente que el

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Miryam Peña Candia
MIRYAM PEÑA CANDIA
MINISTRA C.S.J.

Dr. Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Gladys Bareiro de Modica
GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

derecho a la jubilación en vez de constituir un mínimo de remuneración para un retiro digno, se convierte en un castigo, representando un monto irrisorio, el cual lo conduce a un profundo estado de indigencia.-----

En cuanto al estudio de los agravios expuestos contra el Art. 9 de la Ley 2345/03, se da una situación peculiar, ello debido a que la disposición cuestionada por la recurrente ha sido modificada por la Ley N° 4252 de fecha 29 de diciembre de 2010. Aun así, corresponde su análisis, ello al fundarse la Resolución DGJP N° 608 de fecha 05 de marzo de 2010 en el citado artículo impugnado.-----

El Art. 9 de la Ley 2345/03 en el cual se funda la resolución recurrida disponía que:

El aportante que complete sesenta y dos años de edad y que cuente con al menos diez años de servicio, tendrá que acogerse a la jubilación obligatoria. El monto de la jubilación obligatoria 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 20% para una antigüedad de diez años y aumentará 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100%.

Aquellos que no lleguen a completar diez años de servicio, tendrán derecho a retirar el 90% de sus aportes realizados, ajustados por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay. Quedan excluidos de la obligatoriedad de la jubilación ordinaria, los docentes universitarios del sector público, quienes podrán seguir aportando hasta el límite de setenta y cinco años de edad.-----

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 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, siendo así, no se vislumbra de manera alguna la...///...



**CORTE
SUPREMA
DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VIDAL GARAY C/ RESOLUCIÓN N° 608 DEL
05/03/2010; ARTS. 5, 9 Y 10 DE LA LEY N°
2345/2003; ARTS. 2, 3, 4 Y 6 DEL DECRETO N°
1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008".
AÑO: 2010 – N° 1228.**

...conferencia de derechos constitucionales, ello debido a la potestad conferida al Poder Administrativo para señalar o fijar la edad en la cual el funcionario debiera jubilarse. Es dentro de las facultades regladas a la Administración se subsume la de indicar el límite máximo de edad pretendida para el ejercicio de una función pública.

En cuanto al segundo agravio individualizado en la acción planteada, es oportuno indicar que si bien el Poder Administrativo a través de una norma que lo habilita puede proceder a hacer efectivas determinadas "políticas públicas", ellas nunca pueden ser operadas en perjuicio o detrimento de la calidad de vida de sus afectados. En ese sentido, el Art. 9 en el primer párrafo in fine al determinar un porcentaje jubilatorio exiguo e irrisorio violenta notoriamente la norma constitucional que dispone en su Art. 6: "... **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...**"; además del 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...**".

Por lo expuesto en el párrafo anterior, considero que el monto resultante de la aplicación del porcentaje establecido en el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 y del Art. 3 del Decreto N° 1579/04 resulta irrisorio, irrazonable y raya lo inhumano para obligar a un trabajador o funcionario activo a pasar a la condición de pasivo. Por ello, dicho porcentaje deviene inconstitucional y por tanto inaplicable a quien debe acceder a la jubilación obligatoria. Estando la Resolución DGJP N° 608 de fecha 05 de marzo de 2010 fundada en las normas citadas, deviene también inconstitucional con referencia al monto de la jubilación acordada a la accionante.

Cabe advertir en relación a la impugnación del Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/04 y los Arts. 2, 3, 4 y 5 Decreto N° 1579/04 - "**POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03**" - el accionante no expone ni desarrolla los agravios generados en relación a los mismos; solo se limita a enunciar su impugnación, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.

Ahora bien, en relación a la impugnación del Art. 6 del Decreto Reglamentario cuestionado, resulta que esta disposición era reglamentaria del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta en la Ley N° 3542/08, el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado así el Decreto Reglamentario N° 1579/04.

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: "**Modifícase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", de la siguiente manera: Art. 8°.- Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizarán anualmente, de oficio, por dicho Ministerio. La tasa de actualización será la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de**

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. FRETES
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos".-----

Corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional denunciada como conculcada por el accionante, así tenemos al art. 103 que expresa: *"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 este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la "actualización" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.-----

En primer lugar, la "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores.-----

Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial - a la que hace referencia el Art. 103 de la CN - se refiere al reajuste de los haberes en comparación, implica una igualdad de montos base para el cálculo de los devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.-----

El dimensionamiento del concepto "actualización" que hace nuestra Ley Fundamental es notablemente distinto al que maneja el accionante, el cual, por los términos de la pretensión entiende que el precepto constitucional prácticamente ordena que los jubilados deberán percibir en concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad. Lo que la Constitución establece en el in fine del artículo transcripto, implica que el monto jubilatorio, el cual es resultado de la aplicación de un porcentaje a un monto base, se calculará sobre la remuneración de los funcionarios activos y se aplicará a los inactivos, esto a fin de que con el transcurrir del tiempo, las remuneraciones imponibles no se tornen ínfimas debido al estancamiento de los montos por no condecir al desarrollo de la economía nacional, idea ya manifestada en la Convención Nacional Constituyente, en palabras del Convencional Benjamín Maciel Pasotti quien expresó: *"en razón del conocimiento que tengo de miles de maestros jubilados, que están cobrando sueldos que van desde 30 a 40 mil guaraníes. Y es mi preocupación, entonces, en ese sentido, si cuál es la razón por la que no se pueda garantizar la actualización de los haberes de estas personas..."* (Plenaria, Diario de Sesiones N° 20 del 08/IV/1992).-----

Por otra parte, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, mientras que la Ley N° 3542/08 supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay como tasa de actualización.-----

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes, y estas diferencias originarias no se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse si constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----...///...



**CORTE
SUPREMA
DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VIDAL GARAY C/ RESOLUCIÓN N° 608 DEL
05/03/2010; ARTS. 5, 9 Y 10 DE LA LEY N°
2345/2003; ARTS. 2, 3, 4 Y 6 DEL DECRETO N°
1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008".
AÑO: 2010 – N° 1228.**-----



En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/2008 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la CN.-----

Basado en las consideraciones que anteceden corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, declarando la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley 3542/08, del Art. 9 de la Ley N° 2345/03 y del Art. 3 del Decreto N° 1579/04 referente al porcentaje establecido para el cálculo de la jubilación y en consecuencia también la inaplicabilidad de la Resolución DGJP N° 608 del 05 de marzo de 2010 única y exclusivamente la parte en la que dispone el monto del haber jubilatorio al señor Vidal Garay, permaneciendo vigente el resto de la resolución, todo ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

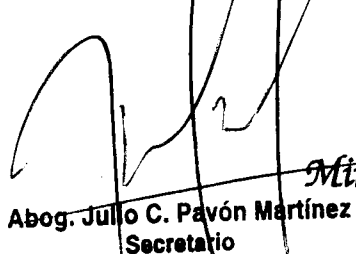
A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor *Vidal Garay*, en su calidad de Jubilado de la Administración Pública, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución DGJP N° 608 de fecha 5 de marzo de 2009 del Ministerio de Hacienda, Arts. 5, 9 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03; Arts. 2, 3, 4 y 6 del Decreto N° 1579/04 y Art. 1° de la Ley N° 3542/08.-----

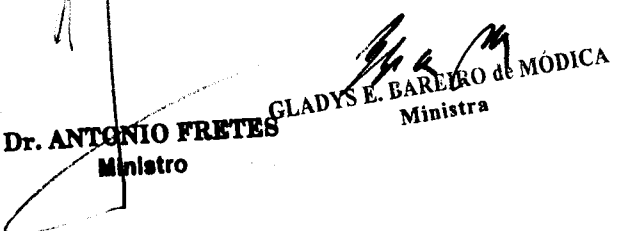
Manifiesta el accionante, entre otras cosas, que las disposiciones legales y reglamentarias impugnadas son contrarias a los Arts. 46, 47, 86, 87, 88, 92, 95, 102, 103, 109 y 202 de la Constitución Nacional, ya que la jubilación que le concedieron en forma obligatoria equivalente a Gs. 677.802 (Guaraníes Seiscientos Setenta y Siete Mil Ochocientos Dos) por sus 19 años de servicios es inferior al sueldo mínimo legal y no le permite llevar una vida digna en la tercera edad.-----


1) Así las cosas, cabe señalar en primer lugar que si bien el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/10 no obstante procederé al estudio de dicha disposición, debido a que el Señor Vidal Garay fue jubilado de manera forzosa antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 4252/10.-----

Sabido es que 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 "62 años" establecida en la Ley N° 2345/03 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.-----

Al respecto, 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


Miryam Peña Candia
Abog. Julio C. Pavón Martínez SECRETARIO G.S.J.
Secretario


GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Inconstitucionalidad: “Julio César Cantero Agüero c/ Art. 9 de la Ley N° 2345/2003”. N° 1579/09).-----

Siendo así, considero que la edad de 62 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 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.-----

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 (Arts. 2, 3 y 4), 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.-----

2) Por otro lado, el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 dispone: “*Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizarán anualmente, de oficio, por dicho Ministerio. La tasa de actualización será la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos*”.-----

En fallos anteriores esta Corte estuvo sosteniendo que la acción de inconstitucionalidad es a toda luz procedente, porque el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que “la Ley” garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.).-----

De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma...///...



**CORTE
SUPREMA
DE JUSTICIA**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“VIDAL GARAY C/ RESOLUCIÓN N° 608 DEL
05/03/2010; ARTS. 5, 9 Y 10 DE LA LEY N°
2345/2003; ARTS. 2, 3, 4 Y 6 DEL DECRETO N°
1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008”.
AÑO: 2010 – N° 1228.-----

ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos.-----

3) El Art. 5 de la Ley N° 2345/03 dispone: “... *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 relación con la impugnación referida del artículo 5, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los arts. 14 (irretroactividad de la ley), 46 (igualdad de las personas) y 103 (régimen de jubilaciones de los funcionarios públicos) de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1° de la Ley N° 3542/08.-----

4) En cuanto al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 opino que esta disposición también contraviene principios constitucionales establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Carta Magna, ya que no garantizan al funcionario jubilado la actualización de sus haberes en igualdad de trato que el establecido para el sector público activo. Ello es así puesto que el Art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que la ley debe garantizar que la actualización de los haberes jubilatorios sea en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, sin embargo las normas en cuestión subordinan dicha actualización a la variación del índice de precios del consumidor (IPC) fijado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P.) ante lo cual esta acción debe prosperar.-----

5) Finalmente, cabe señalar que el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03. Actualmente, con la nueva redacción instituida en la Ley N° 3542/08 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/04. En consecuencia, el caso sometido a consideración de esta Sala no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----

Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que debe hacerse lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08; Arts. 5, 9 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03; Resolución DGJP N° 608/10 del Ministerio de Hacienda y los Arts. 2, 3 y 4 del Decreto N° 1579/04 en relación con el accionante. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Adhiero parcialmente al voto del Dr. Fretes, en cuanto hace lugar a la inconstitucionalidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N.º 2345/2003 y rechaza la impugnación del Art. 5° de la Ley N° 2345/2003 y del Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, con base en sus mismos fundamentos.-----

En cuanto la impugnación del Art. 2° del Decreto N° 1579/2004, considero que debe ser rechazada, dado que al ser reglamentario del Art. 5° de la Ley N° 2345/2003 debe seguir su misma suerte, conforme con la opinión.-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

DR. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. VAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Asimismo, sostengo que se debe rechazar la acción en contra del Art. 4° del Decreto N° 1579/2004 pues no le es aplicable al accionante. En efecto, este artículo es reglamentario del Art. 10 de la Ley N° 2345/2003, y este último no le es aplicable al accionante en razón de que el mismo no ha accedido a la jubilación extraordinaria a que se refiere la norma impugnada, sino a la jubilación obligatoria.-----

Con relación al Art. 9° de la Ley N° 2345/2003 – y al Art. 3° del Decreto N° 1579/2004 que lo reglamenta –, que establece la obligatoriedad de la jubilación para los funcionarios públicos una vez cumplidos 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).-----

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 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 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.-----

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. IIJ-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.-----...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“VIDAL GARAY C/ RESOLUCIÓN N° 608 DEL
05/03/2010; ARTS. 5, 9 Y 10 DE LA LEY N°
2345/2003; ARTS. 2, 3, 4 Y 6 DEL DECRETO N°
1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008”.
AÑO: 2010 – N° 1228.-----



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).-----

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 mediar 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 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.-----


Igualmente, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la Resolución DGJP N° 608 de fecha 05 de marzo de 2010, por la cual se le acuerda la jubilación obligatoria al


accionante, puesto que es consecuencia de la aplicación del Art. 9° de la Ley N° 2345/2003.-----

Finalmente, en cuanto a la impugnación del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, tenemos que el mismo deroga los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000 y, siendo el accionante jubilado de las Fuerzas Armadas, queda excluido de los sujetos de aplicación de la Ley De la Función Pública, por lo que la impugnación de la citada disposición debe ser rechazada por la falta de legitimación del accionante.-----

En conclusión, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable en relación al accionante, el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003; el Art. 1° de la Ley 4252/2010, que modifica el Art. 9° de la Ley N.° 2345/2003 en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación; y el Art. 3° del Decreto N° 1579/2004 . **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:

Ante mí: 
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 1223

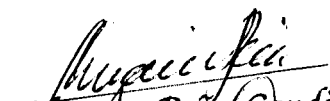
Asunción, 26 de setiembre de 2.017.-


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° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03", el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 "modificado por el Art. 1 de la Ley N° 4252/10" y del Art. 3 del Decreto N° 1579/04, referente al porcentaje establecido para el cálculo de la jubilación y en consecuencia también la inaplicabilidad de la Resolución DGJP N° 608 de fecha 05 de marzo de 2010 con relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Ante mí: 
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario