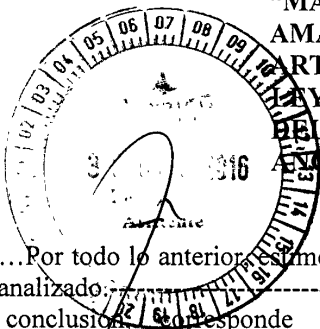




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MARÍA CELESTINA MARTÍNEZ DE AMARILLA C/ LA LEY N° 4252/10, C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO N° 1579 DE FECHA 05/02/04".
ACORD: 2014 - N° 427.



...///... Por todo lo anterior, estimo que corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo analizado.

En conclusión, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable, en relación a la accionante, el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010 que modifica los Arts. 3°, 9° y 10° de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público". **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:

GLADYS E. BARETTO
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 2155

Asunción, 30 de diciembre 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° 4252/2010 que modifica los Art. 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", con relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

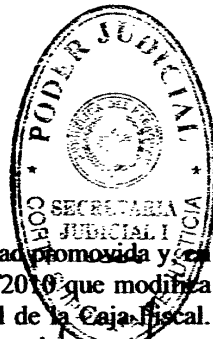
GLADYS E. BARETTO
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario



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.-----

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 1. 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).-----

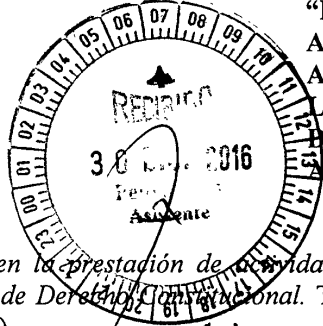
Así pues, la norma cuya constitucionalidad se cuestiona atenta también contra la garantía de estabilidad en el empleo, al forzar la jubilación de los funcionarios públicos sin contemplar, entre otros factores, la necesidad que pudiera existir respecto de la actividad del funcionario.-----

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 encomendadas.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MARÍA CELESTINA MARTÍNEZ DE AMARILLA C/ LA LEY N° 4252/10, C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO N° 1579 DE FECHA 05/02/04".
AÑO: 2014 - N° 427.



...//... en la prestación de actividades laborales o productivas" (BADENI, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Ed. La Ley. Buenos Aires. Argentina. 2006. Pág. 918).

La materia constitucional está gobernada por principios como la razonabilidad, la proporcionalidad y la igualdad. Estos principios están íntimamente interconectados entre sí, de modo tal que una restricción no justificada o irrazonable de los derechos subjetivos también atenta contra el principio de igualdad. En palabras de Robert Alexy: "Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual" (ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. España. 1993. Pág. 395).

Debemos decir que, el más importante de todos los supuestos de inactividad cubiertos por los sistemas de protección social es, sin duda, la jubilación por edad; ello no sólo porque es la causa más frecuente, considerando el término previsible y normal de vida profesional, sino por el progresivo aumento de la edad media de la población y de su expectativa de vida actual.

En el caso en estudio, la actora sostiene que la jubilación obligatoria establecida en el Art. 1° de la Ley N°4252/2010 que modifica los Arts. 3°, 9° y 10° de la Ley N°2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", atenta contra derechos y principios consagrados en la Constitución, como ser el derecho a la vida, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, la igualdad ante la ley, entre otros.

La jubilación no puede -ni debe- tener carácter de sanción. La jubilación obligatoria, que fuerza al funcionario público a dejar su trabajo siendo aún apto para el mismo y teniendo aún idoneidad para seguir sirviendo a la comunidad, no condice con la finalidad última del mencionado instituto previsto en el marco de un sistema de protección social. Ello se agrava cuando el funcionario público obligado a la jubilación no cuenta con la cantidad de aportes suficientes para recibir la remuneración o renta vitalicia correspondiente.

Sobre este punto, la doctrina señala: "La jubilación por vejez tiene un objetivo determinado, que es el de asegurar a aquellos trabajadores que se retiran total o parcialmente de la actividad una compensación que les permita mantener su estándar de vida como si aún estuviera en actividad. Es una ayuda basada en la solidaridad a la cual tienen derecho por haber contribuido a ella durante su vida útil con una parte de los ingresos producto de su trabajo" (RUPRECHT, Alfredo J. *Prestaciones Económicas Vitalicias: Pensiones de jubilación, Invalidez, Muerte y Supervivencia*. DE BUEN LOZANO, Néstor y MORGADO VALENZUELA, Emilio (Coordinadores). *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. México D.F. IJUNAM. 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.

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO PRÉTES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Nº2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”, conforme al siguiente fundamento.-----

En ese sentido, con carácter previo y liminar al análisis de la cuestión sustancial, se corrobora -de oficio- el cumplimiento de los presupuestos de admisibilidad de toda acción de inconstitucionalidad.-----

El Art. 552 del Código Procesal Civil dispone: “Requisitos de la demanda.- Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema de justicia examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción”.-----

Por su parte, el Art. 12º de la Ley Nº 609/1995 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 la Señora María Celestina Martínez de Amarilla, fue funcionaria de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción desde el 01 de marzo de 1968 (f.12).-----

La actora se encuentra en la situación establecida en el Art. 1º de la Ley Nº 4252/2010 que modifica los Arts. 3º, 9º y 10º de la Ley Nº 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de jubilaciones y Pensiones del Sector Público” y, en dicho sentido, afectada por esta norma. Asimismo, ha demostrado tener legitimación activa e interés personal y concreto en la declaración. Por tanto, la actora ha satisfecho el cumplimiento de todos los requisitos enunciados, con lo cual se constata la admisibilidad de la presente acción.-----

Dicho esto, paso a considerar el fondo de la cuestión planteada en la presente acción.-----

El Art. 1º de la Ley Nº4252/2010 que modifica los Arts. 3º, 9º y 10º de la Ley Nº 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público” establece: “El aportante que complete 62 (sesenta y dos) años de edad y que cuente con al menos 20 (veinte) años de servicio, tendrá derecho a la jubilación ordinaria. El monto de la jubilación ordinaria se calculará, multiplicando la Tasa de Sustitución (valor del primer pago en concepto de jubilación o pensión como proporción de la remuneración base) por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 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).-----

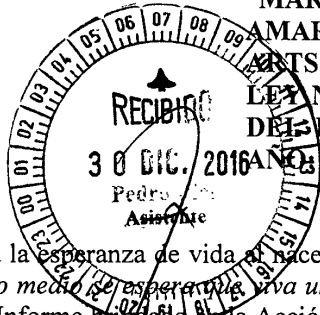
La accionante tacha de inconstitucional el artículo transcrito, aduciendo que el mismo vulnera derechos y principios consagrados en la Constitución, como ser el derecho a la jubilación digna.-----

Paso a considerar la disposición impugnada.-----

Vemos que el Art. 9º que en esencia es impugnado, impone la obligación de jubilarse a los 65 años. Es menester tener presente que la jubilación fue instituida como un derecho que asiste a todos los funcionarios o empleados activos, que han aportado parte de su salario por determinado tiempo y cumplido con los requisitos legales para poder retirarse de la función, a cambio de una renta o remuneración vitalicia, que le permita llevar una vida digna. “La jubilación tiene por objeto asegurar una subsistencia digna para aquellos que no pueden, por razones de salud, proseguir prestando servicios laborales y a las personas que, en un momento avanzado de sus vidas, deciden voluntariamente cesar...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“MARÍA CELESTINA MARTÍNEZ DE AMARILLA C/ LA LEY N° 4252/10, C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO N° 1579 DE FECHA 05/02/04”.
2014 – N° 427.-----



...///...da 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).-----

En ese orden de cosas, 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 tanto el Artículo 1 de la Ley N° 4252/10 (que modifica el Artículo 9 de la Ley N° 2345/03), transgrede lo previsto en el Artículo 6 “DE LA CALIDAD DE VIDA” de la Constitución 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...”. Asimismo conculcan con el Artículo 57 “DE LA TERCERA EDAD” del mismo cuerpo legal que dice: “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, contraviene los Artículos 46 “DE LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS” y 47 “DE LAS GARANTÍAS DE LA IGUALDAD” de la Ley Suprema, 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 creada con la vigencia del Artículo 1 de la Ley N° 4252/10 (que modifica el Artículo 9 de la Ley N° 2345/03).-----

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se oponen a lo establecido en preceptos constitucionales carecerán de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: “La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”.-----

Por lo tanto, en virtud de las manifestaciones vertidas opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señora **MARÍA CELESTINA MARTÍNEZ DE AMARILLA**, a través del profesional abogado que la representa; y como consecuencia; declarar la inaplicabilidad del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03**, del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08**, y del **Artículo 1 de la Ley N° 4252/10** (en lo que concierne a la modificación del Artículo 9 de la Ley N° 2345/03). Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Manifiesto mi adhesión parcial al voto del Ministro Antonio Fretes, en cuanto al rechazo de la acción respecto de los Arts. 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 10°, 11° y 18° de la Ley N° 2345/2003 y Arts. 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y 6° del Decreto N°1579/2004, por sus mismos fundamentos.-----

Sin embargo, no concuerdo respecto a la conclusión de rechazo de la acción con relación al Art. 1° de la Ley N° 4252/2010 que modifica los Arts. 3°, 9° y 10° de la Ley

GLADYS BARREIRO DE MÓNICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Payón Martínez
Presbítero

está dirigida para los sobrevivientes de jubilados, pensionados y retirados fallecidos con derechos a haber de retiro.-----

El **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03** también impugnado en autos, si bien fue modificado por el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** "*QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*", entendemos que tal modificación no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P). El mismo prescribe: "*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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos*" (Negritas y Subrayado son míos).-----

De la norma transcrita se desprende que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "*Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay*" como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 103 de la Constitución que dice: "*La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*".-----

La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorece de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes debe actualizarse en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto a los activos. Debemos recordar que al funcionario activo aportante, cuando se produce un aumento salarial, su primer aumento va de forma íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

El Artículo 46 de la Constitución dispone: "*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. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*". Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: "*El Estado Garantizará a todos los habitantes de la República: 2. "La igualdad ante las leyes...".*" Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa.-----

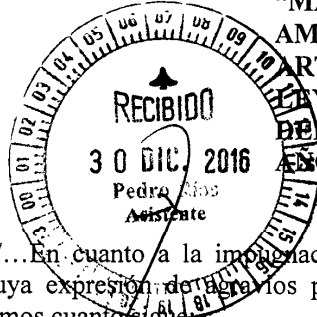
En cuanto a la impugnación de la **Ley N° 4252/10** (en lo que respecta a la modificación del **Artículo 9 de la Ley N° 2.345/03**) cabe puntualizar lo siguiente:-----

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.-----

Así pues, es preciso referirme al 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*, aclarando que la definición utiliza...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MARÍA CELESTINA MARTÍNEZ DE AMARILLA C/ LA LEY N° 4252/10, C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO N° 1579 DE FECHA 05/02/04".
AÑO: 2014 - N° 427.



...//... En cuanto a la impugnación de los **Artículos 2, 5, 6 y 8 de la Ley N° 2345/03**, cuya expresión de agravios podemos apreciar mediante la lectura del escrito inicial, decimos cuanto sigue.

Es oportuno resaltar que el **Artículo 2 de la Ley N° 2345/03**, impugnado en autos, ha dejado de tener eficacia jurídica en razón de su modificación por el Artículo 1 de la Ley N° 2527/04 "*QUE MODIFICA EL ARTICULO 2° DE LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL*", y la vigencia de la Ley N° 2613 "*QUE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO A PAGAR UNA GRATIFICACIÓN ANUAL A LOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*". Así las cosas, los agravios manifestados por el representante de la afectada han perdido sustento legal, por lo que no corresponde su análisis.

Con respecto a la impugnación del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03**, considero oportuno mencionar que la representada en estos autos, efectivamente se encuentra afectada por la aplicación del mismo, pues el sistema por el cual ha adquirido la jubilación es coincidente con la vigencia de la Ley 2345/03, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos (Fs. 57/58).

Que el impugnado Artículo 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*" (Negritas y Subrayado son míos).

Ante la norma transcrita, cabe mencionar que las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes de la clase pasiva, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. 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 provisionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.

De ahí que la aplicación del Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*" ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 "*De la Irretroactividad de la Ley*", 46 "*De la Igualdad de las Personas*", 47 numeral 2) "*De las Garantías de la Igualdad*" y 103 "*Del Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos*", al impedir a la afectada percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilada de la Administración Pública, que sea digno y le garantice un nivel de vida óptimo y básico.

Por otra parte, cabe resaltar que la señora **MARÍA CELESTINA MARTÍNEZ DE AMARILLA**, en su carácter de "jubilada" no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del **Artículo 6 de la Ley V2345/03**, ya que dicha norma no le afecta, pues

GLADYS E. BARRERO MODICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

4252/10 "QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3º, 9º Y 10 DE LA LEY Nº 2.345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", contra los Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 18 de la Ley Nº 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", y contra los Artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto Nº 1579/04 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nº 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO".-----

Alega el profesional abogado que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 47, 86, 87, 88, 92, 95, 102, 103, 109, 202 de la Constitución, y funda su acción manifestando, entre otras cosas, que las normativas impugnadas son arbitrarias e injustas.-----

De las constancias de autos surge que la señora **MARÍA CELESTINA MARTÍNEZ DE AMARILLA** se ha acogido a los beneficios de la jubilación ordinaria en fecha 18/09/14, mediante la Resolución DGJP - B N.º 2073 "POR LA CUAL SE ACUERDA JUBILACIÓN ORDINARIA A VARIAS FUNCIONARIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA".-----

Del escrito inicial se desprende que si bien el profesional abogado ha señalado las normas constitucionales quebrantadas, este omitió manifestarse concretamente sobre los agravios que sufre su representada con la aplicación de las siguientes normas impugnadas: Artículos 1, 3, 4, 7, 10, 11 y 18 de la Ley Nº 2345/03 y Artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto Nº 1579/04, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el artículo 552 de nuestro Código de forma que dice: "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".-----

Es de entender que la falta de interés en manifestar el "agravio concreto" por parte del profesional abogado, impide que esta Sala pueda pronunciarse, pues de ser así el pronunciamiento sería puramente abstracto, originando con ello un "control innecesario" sobre el acto de otro poder del Estado, en razón de que no se estaría tutelando ningún derecho concretamente afectado. En nuestro sistema procedimental la vía de la inconstitucionalidad no está dada en interés de la ley; es trascendental pues que exista por parte del accionante un interés legítimo para que ella proceda.-----

Ante esta circunstancia no queda más que obedecer lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley 609/95 "QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA": "No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria".-----

Es oportuno mencionar que el agravio que sustenta una acción de inconstitucionalidad debe ser: 1) propio: el perjuicio en cuestión debe afectar personalmente a la parte que lo invoca, excluyéndose los agravios ajenos. Solamente el titular del derecho que se pretende vulnerado puede solicitar el ejercicio del control de constitucionalidad; 2) jurídicamente protegido, concreto, efectivo y actual (Vide: SAGÜES, Néstor Pedro en "Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario", 4ta. Edic. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2002, Tomo I, pág. 488 y ss.).-----

Bien lo previene el Artículo 11 de la Ley Nº 609/95 al establecer que la Sala Constitucional es competente para "conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto..." (Negritas y subrayado son míos).-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
 "MARÍA CELESTINA MARTÍNEZ DE AMARILLA C/ LA LEY N° 4252/10, C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO N° 1579 DE FECHA 05/02/04".
 N°: 2014 - N° 427.

...///...bilados 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 establecida 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 o expresado agravios concretos en relación a los mismos, 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 la Sra. María Celestina Martínez de Amarilla. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El profesional abogado *Juan José Bernis Allegretti*, en nombre y representación de la señora **MARÍA CELESTINA MARTÍNEZ DE AMARILLA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley N°

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
 Ministra

Miryam Peña Candia
 MINISTRA C.S.J.

DR. ANTONIO FRETES
 Ministro

Abog. Julio C. Payón Martínez
 Secretario

Con relación al Art. 2 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha normativa ha sido modificada por el Art. 1 de la Ley N° 2527/04, por lo que un pronunciamiento sobre dicha disposición resultaría ineficaz y carente de interés práctico.-----

Ahora bien, en este punto cabe el análisis del Art. 5 de la Ley N° 2345/03 el cual 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”*.-----

En este apartado, es dable puntualizar que de las documentaciones agregadas se constata que la recurrente ha adquirido la calidad de jubilada de la Administración Pública en el año 2014, en cuanto al mismo considero que la norma transcrita en el párrafo precedente no transgrede normas 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 la Sra. María Celestina Martínez de Amarilla ha iniciado sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, la misma gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones y pensiones sobrevino de manera anterior a la jubilación de la citada accionante.-----

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 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 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 N° 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 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 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 ju...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
 "MARÍA CELESTINA MARTÍNEZ DE AMARILLA C/ LA LEY N° 4252/10, C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO N° 1579 DE FECHA 05/02/04".
 N°: 2014 - N° 427.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Dos mil ciento cincuenta y cinco*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *treinta* días del mes de *Diciembre* del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARÍA CELESTINA MARTÍNEZ DE AMARILLA C/ LA LEY N° 4252/10, C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ LOS ARTS. 1, 2, 3, 4, 5 Y 6 DEL DECRETO N° 1579 DE FECHA 05/02/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Juan José Bernis Allegretti, en nombre y representación de la Señora María Celestina Martínez de Amarilla.-----

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: La Sra. María Celestina Martínez de Amarilla promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 18 de la Ley N° 2345/03 y contra los Arts. 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto N° 1579/2004.-----

Consta en autos copia de las documentaciones que acreditan que la misma reviste la calidad de Jubilada la administración pública.-----

Refiere que los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen principios, derechos y garantías consagrados en los Art. 46, 47, 57, 86, 87, 88, 92, 95, 102, 103, 109 y 202 de la Constitución Nacional.-----

La accionante peticiona le sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones recorridas, ello a los efectos de no estar supeditada a la jubilación obligatoria por alcanzar la edad requerida para el efecto, y así también solicita la inaplicación de la disposición que regula el procedimiento utilizado para el cálculo de los haberes jubilatorios.-----

En primer lugar, en relación a los Arts. 1, 4, 7, 8 y 18 de la Ley N° 2345/03, resulta necesario puntualizar que la accionante se ha limitado a impugnar las citadas disposiciones sin tan siquiera referir los agravios que la aplicación de los mismos le ocasionaría.-----

Por otra parte, de la lectura del escrito de promoción de la acción se verifica que la recurrente también se alza contra lo establecido en los Arts. 3, 6, 10 y 11 de la Ley N° 2345/03, resultando los argumentos de la misma desprolijos y poco concisos. Asimismo, en relación a estas normativas la accionante no 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.-----

Seguidamente, en cuanto a los demás artículos cuestionados, cuya aplicación y consecuente perjuicio fueran debidamente fundados por la recurrente, esta Magistratura refiere cuanto sigue:-----

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
 Ministra

Miryam Peña Candia
 MINISTRA C.S.J.

ANTONIO FRETES
 Ministro

Abog. Julio C. Ravón Martínez
 Secretario