



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"OVIDIO RAMON ESCALANTE GONZALEZ  
C/ ARTS. 1, 3, 5, 9, 11 Y 18 DE LA LEY N°  
2345/2003 Y ARTS. 2, 3, 4, 5, 6 Y 10 DEL  
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2011 - N° 33.---

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Trescientos ochenta y seis*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte tres* días del mes de *mayo* del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "OVIDIO RAMON ESCALANTE GONZALEZ C/ ARTS. 1, 3, 5, 9, 11 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ARTS. 2, 3, 4, 5, 6 Y 10 DEL DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por señor OVIDIO RAMON ESCALANTE GONZALEZ 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 MODICA** dijo: 1- El accionante, **OVIDIO RAMON ESCALANTE GONZALEZ**, acompaña a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad, el documento que acredita su calidad Funcionario Público en actividad nombrado por Decreto N°41266 de fecha 28 de julio de 1978, es decir, con una antigüedad de 32 años y cinco meses al tiempo de la interposición de la presente Acción de Inconstitucionalidad; impugnando por dicha representación los Arts. 1°, 3°, 5°, 9°, 11° y 18° de la Ley N° 2345/03; y 2°, 3°, 4°, 5°, 6° y 10° del Dto. N° 1579/04.-----

2- Con relación a los Arts. 1° y 3° de la Ley N° 2345/03 que establecen (1°) el porcentaje de aporte para todos los programas administrados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, y (3°) la separación contable de ingresos y gastos de la Dirección mencionada respecto de los programas Contributivos Programas o Contributivos; entendemos que estas normas no lesionan derechos garantizados por la Constitución Nacional en beneficio del recurrente, pues se trata de disposiciones administrativas de carácter general que hacen al funcionamiento del sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Publico. Por lo demás, en la presentación de la Acción el recurrente no explica de que manera dichas disposiciones le afectan sus derechos, con lo que se falta a un expreso mandamiento del Art. 550 del CPC., que conlleva la desestimación sin más trámite de la acción.-----

3- Respecto de la impugnación del Art. 5° de la misma ley, esta Corte ha sostenido en anteriores fallos *que este articulo contraviene claramente principios y garantías constitucionales, como el de irretroactividad de la ley (14); igualdad de las personas (46) y el régimen de jubilaciones de los funcionarios públicos (103), creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 8° de la Ley N° 2345/03 y su Decreto Reglamentario.* Pero en relación con este punto, debemos decir en primero lugar que el recurrente, por su condición de funcionario activo, no se halla afectado por el Art. 5° de la ley y en consecuencia no está legitimado para impugnarlo.-----

En segundo lugar, el recurrente ataca a toda la ley en general porque alega que vulnera sus derechos Adquiridos y garantizados por la Constitución; y se agravia

VICTOR M. NÚÑEZ R.  
MINISTRO

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

especialmente de que la misma no establece con precisión que *no tendrá efectos retroactivos*: “la irretroactividad de la ley a un momento anterior al de la fecha en que se dicta, sin circunscribir dicha posibilidad a unos límites concretos supone reconocer al Estado un poder sobre el pasado que destruye la necesaria certeza y estabilidad de las relaciones jurídicas...”

Sin embargo, el Art. 550 del CPC ya citado, ordena fundamentar la petición en términos claros y concretos, a cuyo efecto se debe citar la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido. Lo que la norma pretende evitar es dar curso a presentaciones planteadas en términos genéricos y ambiguos sin especificar el daño concreto que la norma cuestionada causa al recurrente.

En el caso presente, el peticionante dice “*que los artículos de la Ley N° 2345/03 Arts. 1, 3, 5, 8, 9 y 18, y el Decreto Reglamentario N° 1579/04 Arts. 2, 3, 4, 5 y 10 son violatorios de las garantías constitucionales otorgados a los derechos adquiridos*” (sic), pero incumple al Art. 550 del CPC, al no especificar de qué manera los artículos mencionados de la Ley 2345/03 y del Decreto Reglamentario le afectan en sus derechos adquiridos.

4- Por razones no imputables a la Sala Constitucional de la Corte actual, los expedientes con Acciones de Inconstitucionalidad contra Actos Normativos, no pasan por un estudio previo que determine la admisibilidad o no de las mismas. En consecuencia, no se ha realizado análisis alguno sobre la consistencia formal de las presentaciones y conforme la legislación vigente (Art. 550 CPC) el no cumplimiento de las formas preestablecidas es causal de rechazo in limine. Sin embargo, luego de que el trámite cumpliera su ciclo con el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, nos encontramos ante situaciones de rechazos por cuestiones de forma, generando la imposibilidad material de ser subsanadas y limitando las posibilidades de nuevas presentaciones.

Oportunamente y en forma continua vengo sosteniendo que antes de dar trámite a Acciones de Inconstitucionalidad, es necesario verificar que se haya dado cumplimiento a las formalidades establecidas en la Ley en virtud a lo dispuesto en el Art. 552 del Código Procesal Civil.

Por las consideraciones que anteceden, opino que en el caso presente la Acción de Inconstitucionalidad debe ser rechazada por cuestiones de forma. Es mi voto.

A su turno el Doctor **NUÑEZ RODRIGUEZ** dijo: 1.- Disiento con el voto emitido por los Ministros que me antecieron en la votación en relación con el Art 9° de la Ley N° 2345/2003 modificado por la Ley N° 4252/2010, a la cual debió habersele dado acogida favorable por los fundamentos que paso a exponer y ya han servido de base a mi voto en innumerables sentencias. Igual suerte corre el Decreto reglamentario por ser derivación de la Inconstitucionalidad analizada.

El Art. 9, primera parte, señala: “*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*”; considero que la misma debe ser declarada inconstitucional, pues conculcan garantías constitucionales en favor del funcionario público.

1. Derecho a la Carrera administrativa, en condiciones de estabilidad funcional, emocional y económica, una vez admitido en la función pública como subordinado regular.

2. El derecho a la igualdad entre los iguales tampoco resulta resguardado mediante dicha ley. Al contrario, discrimina de modo injusto donde no debe hacerlo. En efecto, todos



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"OVIDIO RAMON ESCALANTE GONZALEZ  
C/ ARTS. 1, 3, 5, 9, 11 Y 18 DE LA LEY N°  
2345/2003 Y ARTS. 2, 3, 4, 5, 6 Y 10 DEL  
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2011 - N° 33.---

los servidores públicos son iguales ante la ley, y todos ellos, en un régimen de absoluta igualdad con los trabajadores del sector privado, según se desprende de los términos constitucionales vigentes.-----

Ni el Código Laboral, ni las Leyes de previsión social vigentes, establecen limitaciones de edad para el trabajo útil al servicio del empleador. Tal imposibilidad FÍSICA debe surgir, en cada caso, de las pruebas de los hechos concretos, para posibilitar la justificada desvinculación laboral del trabajador. La Constitución garantiza la igualdad de derechos entre trabajadores del sector privado y del público, precepto que es conculcado por el presente artículo.-----

En el sector público, las normas son erráticas, unos fijándolos en 75 años (fuerzas armadas y policiales, magistrados en general), es decir, parten de la base de la depreciación lenta de las facultades físicas y mentales del servidor público, pero en otros sectores (funcionarios públicos en general, incluidos los funcionarios del mismo poder judicial) pareciera que esa misma DEPRECIACIÓN debe ser más acelerada, al disponer que las mismas facultades psíquicas y físicas llegan solamente a los 62 años. Si esto no constituye desigualdad, ANTE LA LEY que es para todos, es un atentado a la razón, más aún si se lo aplica con carácter retroactivo.-----

En resumen, el hombre paraguayo puede laborar al servicio de terceros sin limitaciones de edad, cuando se trata del trabajo en el sector privado, es decir, por lo visto su constitución física y psíquica natural lo trae consigo naturalmente. Naturalmente, también, quienes nacieron marcados como para ser Magistrados, Presidentes de la República, Directores de Entes Públicos, Policías y Militares, etc., naturalmente pueden o están en condiciones de soportar los rigores del servicio hasta incluso después de cumplidos los 75 años, al contrario, naturalmente desde luego (según así lo quiere la ley citada) los signados como simples funcionarios públicos de inferior jerarquía, sólo pueden soportar las exigencias del trabajo hasta los expresados 65 años de edad.-----

No se advirtió que los Ministros de la CSJ respecto de los funcionarios judiciales, los Ministros y Presidente de la República respecto de los funcionarios del Poder Central, los Parlamentarios y funcionarios legislativos, pertenecen a la misma categoría funcional y sin embargo, se los discrimina como seres inferiores, a estos últimos.-----

Si la decisión es de carácter "político", entonces la cuestión no es jurídica, sino a-jurídica o meta-jurídica, lo que implicaría para quienes lo aceptan como causa fundante que el Poder Judicial no podría inmiscuirse en tales casos de actos, lo cual sería inconstitucional al dejar inmune al examen judicial, de una Ley de la República.-----

En cuanto a la segunda parte de la cuestión, referente al cálculo del monto de la jubilación obligatoria, lo considero igualmente inconstitucional porque el monto del haber jubilatorio debiera ser actualizado al mismo tiempo que el haber de los trabajadores activos del sector público. No se advirtió que la normativa constitucional citada al efecto hace referencia a "la Ley" que en consecuencia se dicte, esto es, que la igualación del salario del trabajador pasivo con los del activo, depende totalmente de la Ley presupuestaria anual. En consecuencia, el Art. 103 de la C.N. no es operativo, sino programático.-----

En consecuencia, mi voto es por que se decrete la inconstitucionalidad del Art. 9º, en su totalidad, de la Ley N° 2345 del 24 de diciembre de 2003, modificado por Ley N° 4252/2010 en relación al accionante Sr. Ovidio Ramón Escalante González, de acuerdo a lo previsto en el Art. 555 C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor FRETES dijo: El accionante señor OVIDIO RAMON ESCALANTE GONZALEZ, en ejercicio de sus propios derechos y bajo patrocinio de

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 1, 3, 5, 8, 9, 11 y 18 de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y Arts. 2, 3, 4, 5, 6 y 10 del Decreto N° 1579/2004. -----

El recurrente acompaña una copia autenticada del Decreto N° 41.266 de fecha 28 de julio de 1978, donde acredita pertenecer al plantel de funcionarios de la Administración Pública, específicamente del MINISTERIO DE HACIENDA. -----

Asimismo, el recurrente en su escrito claramente manifestó: "...La legítima activa por mi parte es acreditada con los documentos que acompaño Decreto de Nombramiento N° 41.266 de fecha 28 de julio de 1978, con lo cual acredito ante V.V.E.E., mi condición de funcionario público activo con una antigüedad de más de 32 años y 5 meses de servicio en la Administración Pública...". Por lo tanto, de las propias manifestaciones del actor surge que el mismo todavía se encuentra en el ejercicio de la función pública. -----

En relación al art. 1° de la Ley N° 2345 establece: "La tasa de aporte para todos los programas administrados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, será del 16%. Esta nueva alícuota estará vigente hasta tanto se logre el equilibrio financiero del Sistema.". Cuando se sancionan leyes relativas al Sistema de Jubilaciones y Pensiones, la tarea del legislador es propender a la máxima concreción de los derechos individuales dentro de las posibilidades económico-financieras del sistema. También es responsabilidad del legislador velar para que se encuentren cada día mejores y mayores fuentes de financiamiento, e impedir todas aquellas medidas que disminuyan, restrinjan o de algún modo recorten la financiación del sistema provisional. En otras palabras, la ley no puede obviar la financiación del sistema y sus fuentes genuinas de recursos. Por ello corresponde encontrar los recursos suficientes para que los derechos señalados no queden solo escritos en papel, pero siempre y cuando estos aumentos del aporte jubilatorio no constituyan un despojo o confiscación de la retribución del trabajo cosa que aún no se configura. En conclusión, resulta razonable la medida por la que opta el legislador, pues con ella, pretende capitalizar a la Institución y tiene su origen en una necesidad de indiscutible notoriedad, inspirada en la subsistencia del sistema del sistema y el interés general de sus asociados. El principio de la seguridad social, prima sobre el interés puramente individual o personal y entiendo que el fin último es el saneamiento financiero de la entidad, y que redundará en el beneficio de todos los asociados, siendo el porcentaje aumentado un aporte que no tendrá en el presente gran incidencia en el salario de cada asociado y que a la larga si tendrá un gran impacto positivo y que redundará en sus propios intereses. Por lo expuesto, no considero el Art. 1 de la Ley atacada como inconstitucional, por el contrario, lo considero como garante para dar cumplimiento de las disposiciones constitucionales que regulan el régimen de seguridad social. -----

Consecuentemente, el señor **OVIDIO RAMON ESCALANTE GONZALEZ** no se halla legitimado a promover la presente acción de inconstitucionalidad ya que el mismo aún no se ha jubilado y por lo tanto no ha sufrido agravio alguno que le permita alzarse contra lo establecido en los Arts. 3, 5, 8, 9, 11 y 18 de la Ley 2345/03 y Arts. 2, 3, 4, 5, 6 y 10 del Decreto N° 1579/2004, ya que los mismos no le fueron aplicados. -----

Recordemos que para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad la persona que la promueva necesariamente debe haber sido lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones y otros actos normativos que infrinjan en su aplicación los principios o normas establecidos en la Constitución Nacional, todo ello de conformidad al Art. 550 del C.P.C., circunstancia que no se da precisamente en este caso en particular. -----

Por los motivos expuestos precedentemente, considero que no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es voto.-----



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"OVIDIO RAMON ESCALANTE GONZALEZ  
C/ ARTS. 1, 3, 5, 9, 11 Y 18 DE LA LEY N°  
2345/2003 Y ARTS. 2, 3, 4, 5, 6, Y 10 DEL  
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2011 - N° 33.---**

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:

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

*Geadys E. Bareiro*  
GEADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

*Dr. Antonio Fretes*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 3062

Asunción, 23 de mayo de 2014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Constitucional  
RESUELVE:**

**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.  
**ANOTAR**, registrar y notificar. -----

VICTOR M. NUÑEZ R.  
Ante mí: MINISTRO

*Geadys E. Bareiro*  
GEADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

*Dr. Antonio Fretes*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*Abog. Arnaldo Levera*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

