

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CONTRA EL ART. 9 DE LA LEY N° 2345/2003  
Y DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04".  
AÑO: 2009 - N° 1906.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *setecientos treinta y seis*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte y siete* días del mes de *agosto* 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: "CONTRA EL ART. 9 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Rubén Alvarenga, Simón Giménez Peña, Virginia Avalos Ayala, Marino Rojas Torales, Sotero Guzmán Maidana, Rita Encarnación Salazar de Aquino, Oscar Digno Riveros Morinigo, Efigenio Cesar Escurra Benítez, Alfredo Vitalino Portillo, Gladys Margarita Lescano Vda. de Batalla y Segundo Guzmán Maidana, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogados.

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: Se presentan en autos los Sres. Rubén Alvarenga, Simón Giménez Peña, Virginia Avalos Ayala, Marino Rojas Torales, Sotero Guzmán Maidana, Rita Encarnación Salazar de Aquino, Oscar Digno Riveros Morinigo, Efigenio Cesar Escurra Benítez, Alfredo Vitalino Portillo, Gladys Margarita Lescano Vda. de Batalla y Segundo Guzmán Maidana, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogados, promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 9 de la Ley 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", y contra el Decreto Reglamentario N° 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03", y, contra las Resoluciones N° 1696 del 03/07/2009, N° 1395 del 04/06/2009, N° 2983 del 27/11/2008, N° 1352 del 11/10/2005, N° 135 del 07/02/2005, N° 25 del 02/02/2005, N° 272 del 02/06/2004 y N° 3628 del 01/12/2004 dictadas por el Ministerio de Hacienda".

Los accionantes justifican sus legitimaciones acompañando los documentos que acreditan la calidad de jubilados de la Administración Pública. Argumentan que la norma impugnada vulnera derechos y garantías establecidas en los artículos 4, 46, 47, 57, 86, 103, 132 y 137 de la Constitución Nacional.

El cuestionamiento presentado en autos hace referencia al cálculo del monto de la jubilación obligatoria, haciendo expresa mención que el 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 que conduce a un profundo estado de indignancia.

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 los recurrentes ha sido modificada por la Ley N° 4252 de fecha 29 de diciembre de 2010.

El Art. 9 de la Ley N° 2345/03 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*

VICTOR M. NÚÑEZ R.  
MINISTRO

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Alfredo Levera  
Secretario

*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.-----*

*Es oportuno recalcar que el Art. 9 de la Ley 2345/03 ha sido expresamente modificado por el Art. 1 de la Ley 4252/10, ciertamente la disposición atacada por los accionantes ha sido expresamente modificada. Es así que nos encontramos ante la existencia de un caso en el que se presentan alteraciones de las circunstancias que han motivado o dado origen al presente proceso judicial.-----*

El actual marco normativo estipula cuanto sigue:

*Art. 1 (Art. 9°).- El aportante que complete 62 (sesenta y dos) años de edad y que cuente con al menos 20 (veinte) años de servicio, tendrá derecho a la jubilación ordinaria. El monto de la jubilación ordinaria se calculará, multiplicando la Tasa de Sustitución (valor del primer pago en concepto de jubilación o pensión como proporción de la remuneración base) por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 5° de esta Ley. La Tasa de Sustitución será del 47% (cuarenta y siete por ciento) para una antigüedad de 20 (veinte) años y aumentará 2,7 (dos coma siete) puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100% (cien por ciento). Cumplidos los 65 (sesenta y cinco) años de edad, la jubilación será obligatoria, sea ella la ordinaria o la extraordinaria.-----*

*Todos los funcionarios que fueron afectados por el Artículo 9° de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", tendrán derecho a una jubilación cuyo monto será establecido por el sistema previsto en el párrafo anterior, pero en ningún caso podrá ser inferior al 40% (cuarenta por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.-----*

*Aquellos 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 PUBLICA", 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.-----*

En cuanto al agravio individualizado en relación al citado artículo 9 de la Ley 2345/03, esta Corte ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente al momento en que ésta es dictada, dicho criterio se consolida aún más considerando que el segundo párrafo del Artículo 1 de la Ley 4252/10 dispone ciertamente que todos aquellos funcionarios que se han visto afectados por la aplicación del Artículo 9 de la Ley 2345/03 tendrán derecho a petitionar la modificación del régimen jubilatorio que les fuera aplicado, esta circunstancia condice plenamente con el caso de autos.-----

Respecto al Decreto N° 1579/04, por el cual se reglamenta la Ley N°2345/03, se debe tener presente que al no darse curso a la impugnación de la Ley 2345/03 corresponde que la acción intentada contra la citada regulación corra con igual suerte, ello debido que la determinación de la constitucionalidad o no de la misma depende directamente de lo resuelto en relación a la mencionada ley impugnada.-----

Por otra parte, en relación a la impugnación de las Resoluciones N° 1696 del 03/07/2009, N° 1395 del 04/06/2009, N° 2983 del 27/11/2008, N° 1352 del 11/10/2005, N° 135 del 07/02/2005, N° 25 del 02/02/2005, N° 272 del 02/06/2004 y N° 3628 del 01/12/2004 -todas ellas dictadas por el Ministerio de Hacienda-, cabe referir que estas resoluciones son el producto de la aplicación del Art. 9 de la Ley 2345/03 hoy modi...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CONTRA EL ART. 9 DE LA LEY N° 2345/2003  
Y DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04".  
AÑO: 2009 - N° 1906.

...//...ficada, dichos actos normativos se encuentran por tanto en la misma situación, quedando expedita la vía para peticionar su modificación conforme al Art. 1° de la Ley 4252/10.

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por los Sres. Rubén Alvarenga, Simón Giménez Peña, Virginia Avalos Ayala, Marino Rojas Torales, Sotero Guzmán Maidana, Rita Encarnación Salazar de Aquino, Oscar Digno Riveros Morinigo, Efigenio Cesar Ecurra Benítez, Alfredo Vitalino Portillo, Gladys Margarita Lescano Vda. de Batalla y Segundo Guzmán Maidana. ES MI VOTO.

A su turno el Doctor NÚÑEZ RODRÍGUEZ dijo: Disiento con lo manifestado por mi colega en cuanto a la impugnación del artículo 9°, como en reiteras oportunidades lo he señalado, por las razones que seguidamente paso a exponer.

La disposición legal que agravia a los accionantes, es el Art. 9° de la Ley N° 2345/03, persistiendo el agravio en su modificatoria Ley N° 4252/10 que 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.

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".

En la relación a la impugnación del Art. 9°, considero que transgrede el Art. 47 inc. 3 de la Ley Suprema, desde el momento que se verifica los siguientes extremos jurídicos bien concretos: Si se sigue la tesis de la obligatoriedad del paso automático a la pasividad, por el sólo hecho de cumplir 65 años de edad, con prescindencia de los años de servicio, se conculcan las siguientes 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. Derecho a la estabilidad especial en el empleo, estabilidad ganada merced a normas jurídicas anteriores a la vigencia de la Ley N° 2345/2004, que aseguraban al postulante otro

VICTOR M. NÚÑEZ R.  
MINISTRO

GLADYS E. BAREIRO de MODICA  
Ministra

Dr. ANTONIO BRETES  
Ministro

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

régimen jurídico con consecuencias en la ecuación económico- financiera de quien, como ellos, o como muchos otros, optaron por la carrera pública con o bajo ciertas expectativas contenidas en un reglamento de juego. Al paso señalado por el art. 9° de dicha Ley, no habría nunca estabilidad jurídica para los trabajadores del sector público, al ingresar bajo un determinado sistema, modificarse abruptamente pero aceptándolo y, cuando concurra para ampararse en uno u otro sistema, o quizás en el último, le digan, nó, porque la ley acaba de ser nuevamente modificada y por lo tanto, surgieron estos otros condicionamientos.-----

3. 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 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 los términos constitucionales vigentes.-----

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.-----

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 65 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., pueden o están en condiciones de soportar los rigores del servicio hasta incluso después de cumplidos los 75 años. Sin embargo, según así lo quiere la ley impugnada, 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.-----

Por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, y además, declarar la inaplicabilidad del art. 9°, así como los artículos 2, 3, 4 y 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04, así como sus respectivas resoluciones en las cuales se les acuerda la jubilación obligatoria en relación a los accionantes, de acuerdo al Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Los Señores *Rubén Alvarenga, Simón Giménez Peña, Virginia Avalos Ayala, Marino Rojas Torales, Sotero Guzmán Maidana, Rita Encarnación Zalazar de Aquino, Oscar Digno Riveros Morínigo, Efigenio César Ecurra Benítez, Alfredo Vitalino Portillo, Gladys Margarita Lezcano Vda. de Batalla, y Segundo Guzmán Maidana*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, en calidad de Jubilados forzosos de la Administración Pública conforme a las respectivas Resoluciones Administrativas que acompañan, se presentan ante la...!!!...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CONTRA EL ART. 9 DE LA LEY N° 2345/2003  
Y DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04".  
AÑO: 2009 – N° 1906.**

...///...Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 9 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y Decreto N° 1579/04.

Alegan los accionantes que la norma impugnada contraviene los Arts. 4, 47 Inc. 3), 57 y 88 de la Carta Magna pues las sumas que perciben en concepto de jubilación no representan ni el 20 % de sus gastos mensuales, es decir, no les permite tener una vida digna después de haber prestado varios años de servicio al Estado paraguayo.

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 la presente acción, debido a que los accionantes fueron jubilados 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 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.

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

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

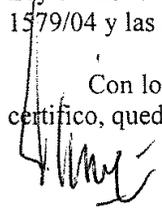
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

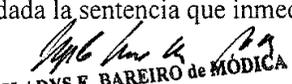
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

Por las consideraciones que anteceden, opino que se debe hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad declarando inaplicable para los accionantes el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 (modificado por la Ley N° 4252/10), los Arts. 2, 3, 4 y 6 del Decreto N° 1579/04 y las resoluciones administrativas de cada uno de ellos. Es mi voto.-----

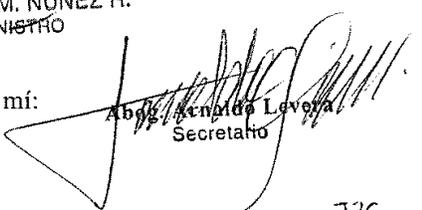
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE. todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

  
GLADYS E. BAREIRO de MODICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 736

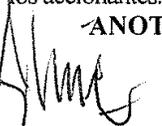
Asunción, 27 de AGOSTO de 2014.-

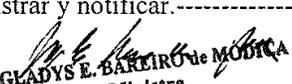
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 9 de la Ley N° 2345/03 (modificado por Ley N° 4252/10), los Arts. 2, 3, 4 y 6 del Decreto N° 1579/2004 y las Resoluciones N° 1696 del 03/07/2009, N° 1395 del 04/06/2009, N° 2983 del 27/11/2008, N° 1352 del 11/10/2005, N° 135 del 07/02/2005, N° 25 del 02/02/2005, N° 272 del 02/06/2004 y N° 3628 del 01/12/2004, dictadas por el Ministerio de Hacienda, en relación a los accionantes.-----

**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

  
VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

  
GLADYS E. BAREIRO de MODICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario