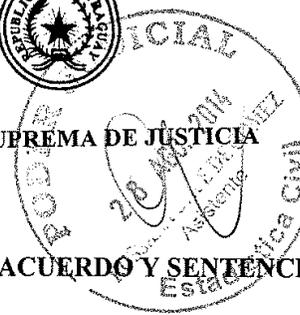




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ISIDRO JOSÉ AGUILAR C/ LOS ARTS. 5º, 9º Y 10º DE LA LEY Nº 2345 DEL 24 DE DICIEMBRE DE 2003 Y C/ EL DECRETO Nº 1579/2004". AÑO: 2014 - Nº 630.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMEROS CUARENTA Y CUATRO

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los VEINTE Y CUATRO 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: "ISIDRO JOSÉ AGUILAR C/ LOS ARTS. 5º, 9º Y 10º DE LA LEY Nº 2345 DEL 24 DE DICIEMBRE DE 2003 Y C/ EL DECRETO Nº 1579/2004", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Isidro José Aguilar, 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 NÚÑEZ RODRÍGUEZ dijo: Se presenta ante esta Corte el Abogado Isidro José Aguilar, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 9 y 10 de la Ley Nº 2345/03, modificados por Ley Nº 4252/10 y el Decreto Nº 1579/04.

Alega el citado accionante, como fundamento de su pretensión que la citada normativa es inconstitucional, al ser obligado a acogerse a la jubilación automática percibiendo jubilaciones ínfimas, expresa que en consecuencia de esta Ley se vulneran los Arts. 46, 47, 86, 88, 102, 132 y 137 de la Constitución Nacional.

El Art. 9º de la Ley Nº 2345/03 fue modificado por el Art. 1º de la Ley Nº 4252/10, no obstante persiste la situación inconstitucional hasta la fecha, ya que la jubilación obligatoria con la nueva disposición legal será a los 65 años de edad.

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

Todos los funcionarios que fueron afectados por el Artículo 9º de la Ley Nº 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", tendrán derecho a una jubilación cuyo monto será establecido por el sistema previsto en el párrafo anterior, pero en ningún caso podrá ser inferior al 40% (cuarenta por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificada, a partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.

Aquéllos que se retiren de la función pública sin reunir los requisitos para acceder a una jubilación, aun apelando a los derechos que le otorga la Ley Nº 3856/09

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Presidenta

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

“que establece la acumulación del tiempo de servicios en las cajas del sistema de jubilación y pensión paraguayo, y deroga el artículo 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.-----

“El Art. 10 de la Ley N° 2345, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010 establece: “Podrán obtener la Jubilación Extraordinaria quienes cuenten con, por lo menos, 50 (cincuenta) años de edad y un mínimo de 20 (veinte) años de servicio. El monto de la Jubilación Extraordinaria se calculará multiplicando la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 5° de esta Ley. La Tasa de Sustitución será la que, de acuerdo con la antigüedad, se aplica para la Jubilación Ordinaria, multiplicada por la razón entre la edad de la persona y 62 (sesenta y dos) años. Esta razón no puede ser mayor que uno”.-----

En relación al Art. 9 de la Ley N° 2345/2003, consideramos 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:-----

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

Derecho a la estabilidad especial en el empleo, estabilidad ganada merced a normas jurídicas anteriores a la vigencia de la Ley N° 2345/2003, que aseguraban al postulante otro régimen jurídico con consecuencias en la ecuación económico-financiera de quien, como él, 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, no, porque la ley acaba de ser nuevamente modificada y por lo tanto, surgieron estos otros condicionamientos.-----

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 de los términos constitucionales vigentes.-----

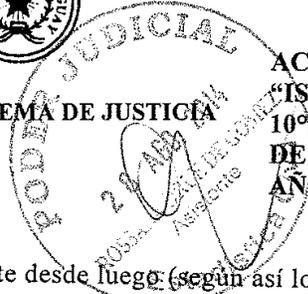
Ni el Código Laboral, ni las Leyes de previsión social vigentes, establecen limitaciones de edad para el trabajo útil al servicio del empleador. Tal imposibilidad física debe surgir, en cada caso, de las pruebas de los hechos concretos, para posibilitar la justificada desvinculación laboral del trabajador.-----

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, natural...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ISIDRO JOSÉ AGUILAR C/ LOS ARTS. 5º, 9º Y 10º DE LA LEY Nº 2345 DEL 24 DE DICIEMBRE DE 2003 Y C/ EL DECRETO Nº 1579/2004". AÑO: 2014 - Nº 630.

...//...mente 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 62 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 del art. 9º, concordante con la segunda parte del art. 5º, y la segunda parte del art. 10 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.

Por ende, no obstante la modificación del art. 9º, persiste la situación inconstitucional, ya que la jubilación obligatoria será a los 65 años, edad que no coincide con la esperanza de vida, ni con la expectativa de vida de la población paraguaya, de acuerdo con un informe brindado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Por las consideraciones que anteceden, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts. 5º, segunda parte, 9º y 10º, segunda parte de la Ley Nº 2345 del 24 de diciembre de 2003 y como consecuencia el Decreto Nº 1579/04, en relación al accionante, de acuerdo al Art. 555 del Código de Procedimientos Civiles. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora BAREIRO DE MÓDICA dijo: El Abogado Isidro José Aguilar, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de funcionario del Ministerio Público conforme a la Resolución F.G.E. Nº 149 de fecha 27 de enero de 2009 cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 5, 9 y 10 de la Ley Nº 2345/03, modificados por Ley Nº 4252/10 y el Decreto Nº 1579/04 por lesionar principios y garantías enunciados en los Arts. 46, 47, 86, 88 y 102 de la Constitución Nacional.

Manifiesta el accionante que se desempeña como Asesor en la Dirección Jurídica del Ministerio Público, y que la vigencia del Art. 9 de la Ley Nº 2345/03 le obliga a jubilarse en condiciones perjudiciales para él y su familia lo cual constituye una discriminación y atenta contra el derecho al trabajo.

De acuerdo a la copia del documento de identidad del Abogado Isidro José Aguilar obrante a Fs. 5 podemos inferir que el mismo a la fecha en que promovió esta acción ya contaba con 65 años de edad, es decir, pasible de una eventual aplicación de la Ley Nº 4252/10, razón por la cual procederé al estudio de esta acción en los siguientes términos:----

Como bien es sabido, la edad es una variable que normalmente como dato de la demografía de un país, fluctúa conforme a la esperanza de vida, por lo que como tal puede,

VICTOR M. NUÑEZ  
MINISTRO

Aracelio Lebera  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

BAREIRO DE MÓDICA

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.-----

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 65 años establecida en la norma impugnada no se encuentra razonablemente dimensionada, ni coincide en forma directa con la esperanza de vida, ni mucho menos es consecuencia de una verificación de la expectativa de vida de la población paraguaya, de acuerdo con el informe brindado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.-----

Por ello, entiendo que la Ley N° 4252/10 (Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03) resulta violatorio de los Arts. 6 de la Constitución Nacional: "...*De la calidad de vida. La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad...*"; Art. 57: "...*De la tercera edad. Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio...*".-----

Además, también contraviene los Arts. 46 (De la igualdad de las personas) y 47 (De las garantías de la igualdad) de la Carta Magna, ya que los trabajadores del sector privado no tienen limitaciones de edad para prestar sus servicios al empleador, e inclusive los funcionarios de las Fuerzas Armadas y Policiales. Magistrados en general, etc. recién a la edad de 75 años son pasibles de una jubilación obligatoria, situación que confirma la desigualdad existente hasta la fecha.-----

Ahora bien, en cuanto a los Arts. 5 y 10 de la Ley N° 2345/03 y el Decreto Reglamentario N° 1579/04 el accionante no expresó ningún agravio en concreto, limitándose a citarlos en su escrito de presentación, por lo que no corresponde su estudio en estricto cumplimiento al Art. 552 del C.P.C.-----

En consecuencia, opino que se debe hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y declarar la inaplicabilidad del Art. 9 de la Ley N° 2345/03 (modificado por Ley N° 4252/10) en relación con el accionante, con el alcance previsto en el Art. 555 del C.P.C. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El accionante señor ISIDRO JOSÉ AGUILAR, en ejercicio de sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 9 y 10 de la Ley N° 2345/2003, modificados por Ley N° 4252/10 y el Decreto Reglamentario N° 1579/2004.-----

El recurrente acompaña una copia de la Resolución N° 149, de fecha 27 de enero de 2009, con sello de la Fiscalía General del Estado, mediante la cual el accionante acredita pertenecer al plantel de funcionarios de la Administración Pública, específicamente como Asesor en la Dirección de Asesoría Jurídica.-----

Asimismo, el recurrente en su escrito claramente manifiesta: "...*La mencionada disposición legal en el artículo de referencia me obliga a jubilar, dentro de las muy perjudiciales condiciones determinadas por la misma y por su disposición reglamentaria, con todas las nefastas consecuencias que acarrearían sobre mi persona y mi familia...*". Por lo tanto, de las propias manifestaciones del actor surge que el mismo todavía se encuentra en el ejercicio de la función pública.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ISIDRO JOSÉ AGUILAR C/ LOS ARTS. 5º, 9º Y  
10º DE LA LEY Nº 2345 DEL 24 DE DICIEMBRE  
DE 2003 Y C/ EL DECRETO Nº 1579/2004".  
AÑO: 2014 - Nº 630.

...///...En doctrina, Néstor Pedro Sagües en "Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario", pág. 488 mutatis mutandi expone que: "Sabido es, dentro de la economía del recurso extraordinario, que no se lo destina para resolver consultas, ni para discutir "cuestiones abstractas", sino para impugnar decisiones que produzcan agravios atendibles. En resumen, la inexistencia de agravios cancela la competencia de la Corte Suprema, a los fines del recurso extraordinario" y agrega "No cualquier agravio o perjuicio, conviene advertirlo, es reparable por medio del recurso extraordinario. El "agravio atendible" por esta vía excluye la consideración de ciertos perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso". Ya a nivel nacional cabe aquí traer a colación lo expresado por el Dr. Casco Pagano en su obra Código Procesal Civil Comentado y Concordado cuando en referencia a la declaración en abstracto y el interés legítimo en este tipo de acciones nos dice: "...debe existir un interés en obtener la declaración por parte del afectado, de modo a tutelar efectivamente un derecho violado. Siendo así, no se concibe la declaración en abstracto de la inconstitucionalidad, vale decir, en el sólo beneficio de la ley, sin un concreto y legítimo interés en su declaración".

La Corte Suprema de Justicia no se ha mostrado renuente a la adopción del pensamiento jurídico en cuestión, habiéndose pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido señalado, así "La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos" y agrega "el titular del derecho lesionado debe demostrar de manera fehaciente su legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, y su interés debe surgir de manera clara y constituye un requisito habilitante necesario la demostración del gravamen o perjuicio que afecta a ese interés, pues de otro modo no existiría una relación directa que amerite el estudio de la cuestión introductoria con la acción" (Ac. y Sent. 91, 14/03/2005).

En esta misma idea se ha pronunciado aún más específicamente al manifestar que "La impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma, debe plantearse haciendo análisis y aportando argumentaciones consistentes en relación con la afectación o lesión directa, concreta o visible derivada de la aplicación de la misma, ya que por medio de esta vía legal y de efecto concreto se intenta depurar el ordenamiento jurídico, logrando la ecuanimidad y el equilibrio en el impacto de aplicación de las normas a la sociedad" (Ac. y Sent. 836, 22/09/2005).

Como se ve, esta Sala ha sostenido ya la importancia de la identificación, dimensionamiento y comprobación de un agravio, concreto, real y cierto a efectos de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad, no siendo eficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean, de sufrirlos así como tampoco las que guarden relación con la defensa de las atribuciones de tal o cual organismo por parte de sus componentes ante el supuesto ataque a sus facultades inmerso en las disposiciones cuya inaplicabilidad pretende. El presente caso se halla invocado por el señor ISIDRO JOSÉ AGUILAR, quien no se halla legitimado a promover la presente Acción de Inconstitucionalidad ya que tanto de sus propias manifestaciones así como de las constancias de autos no surge que ya se haya jubilado y por lo tanto sufrido agravio alguno.

Así, como he mantenido en fallos anteriores y sostengo, los agravios forzosamente debieron emerger trasluciendo a la luz de las garantías o preceptos que se denuncian como violentados, este requisito sine qua non ha sido obviado y en este sentido y luego de la lectura de los términos de la acción entiendo que el solicitante no ha enhebrado adecuadamente una fehaciente exhibición de aquellos incurriendo sus argumentaciones en

lo que señala Sagües en la obra citada como "perjuicios inciertos, es decir, los que acrecen de entidad real actual". En consecuencia, el criterio sostenido en reiteradas ocasiones por esta Sala, ante una circunstancia como la señalada siempre ha sido que la pretensión contenida en la demanda resulta apuntada a un pronunciamiento en abstracto de la inconstitucionalidad, o, en el mejor de los casos planteada en el solo beneficio de la ley, extremo cuya resolución le está vedado a esta Sala decidiendo así la suerte de las acciones presentadas con tal contexto.-----

Consecuentemente, el señor ISIDRO JOSÉ AGUILAR 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. 5, 9 y 10 de la Ley N° 2345/2003, modificados por la Ley N° 4252/10 y el Decreto N° 1579/2004, ya que los mismos todavía no se le han aplicado.-----

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, no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad. 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:

GLADYS E. BAREIRO de MUDICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

Ante mí:

Abog. Anselmo Lovera  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 744

Asunción, 28 de AOSTO de 2.014.-

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. 9 de la Ley N° 2345/03 (modificado por Ley N° 4252/10), en relación al accionante, de conformidad al Art. 555 del C.P.C.-----

**AÑOTAR**, registrar y notificar.-----

GLADYS E. BAREIRO de MUDICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

Ante mí:

Abog. Anselmo Lovera  
Secretario