



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"SIMÓN GIMÉNEZ PEÑA Y OTROS C/ EL  
ART. 9 DE LA LEY N° 4252/2010". AÑO: 2012 -  
N° 393.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Ochocientos ochenta y tres.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinticuatro* días del mes de *septiembre*, 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: "SIMÓN GIMÉNEZ PEÑA Y OTROS C/ EL ART. 9 DE LA LEY N° 4252/2010"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Simón Giménez Peña y otros, 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 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, los Sres. SIMON GIMENEZ PEÑA, DERLIS ACDIA GONZALEZ SANTACRUZ, BENITO FILEMON MEDINA AVALOS, VALENTIN IRENEO ESPINOZA GIMENEZ, ELVIO TITO ZARACHO BRIZUELA, GREGORIO BORBA HERMOSA, ANDRES ESPINOZA. NARCISO GIMENEZ, CIPRIANO MONTAÑEZ, RAMON ARANDA, ANTONIO LARROZA RAMIREZ, CARMELO ESPINOLA ORTIGOSA, MELANIO SANCHEZ GENES, RAMONA EPIFANIA PORTILLO BARRIOS, MARIO NICOLAS RIVAROLA GALARZA, FACUNDO ACOSTA, EDUARDO LEON RODI, VICTORINO CARDENAS, ADRIAN BARRETO, LUCAS PATRICIO JARA, MARIA ELENA GALI de DEL VALLE, AURELIO BALBUENA BONDELLI. GREGORIO ROSA RECALDE, ELIODORO AVILA, ATILIO GIRET CHAPARRO, RITA ENCARNACION SALAZAR DE AQUINO, ANTONIO MORALES ORLANDINI, JACINTO CANTERO TROCHE, TRANQUILINO VELAZQUEZ CABALLERO, NICOLAS CRISPINIANO FLORENTIN. PORFIRIO BENITEZ SIMBROM, FILEMON GONZALEZ CRISTALDO, DIONICIO PAEZ CAMPUZANO, BENITA BAUZA DE FERRER, ROBERTO AQUINO BENITEZ. ELIGIO GONZALEZ COHENER, BENJAMIN MALDONADO, MIGDONIO ROA, MARINO ROJAS TORALES, FRANCO BOBADILLA, AURELIA BOGADO, DIONICIO RAMIREZ BENITEZ, ROBERTO GONZALEZ, RUBEN ALVARENGA, EULOGIO RIVAS, EDELIO CACERES CARRERA, OBTACIANO CONRADO CACERES, CANDIDO AYALA, CATALINO DOMINGUEZ, ROBERTO COLMAN, VENANCIO E. QUINTANA, CAMILO NEMECIO SEGOBIA ALMEIDA, ISIDRO DELVALLE, ELIODORO BENITEZ VALDEZ, EFIGEMO CESAR ESCURRA, ROBERTO EMILIANO MARTINEZ, ISIDRO SEGOVIA MELGAREJO. SOFIA CHAPARRO DE GUERRERO, CARLOS SERVIN OSORIO, JULIO CESAR BOBADILLA VERA, CONSTANCIO SALVADOR CHIOVETTA, GLADYS MARGARITA LEZCANO Vda. DE BATALLA, MARIO JULIO ARIAS, TOMAS DE JESUS VERA, MAURO GUERRERO, FELIX NÚÑEZ, CASTORINO ROLON ROLÓN, BEATRIZ ELVIRA ROSSI DE VENIALGO, FRANCISCO ARMANDO SANCHEZ CESPEDES Y HERMENEGILDO FLORENTIN, por sus propios derechos y bajo

VICTOR MANUEL NÚÑEZ R.  
MINISTRO

*Dra. Gladys Bareiro de Módica*  
Ministra

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

patrocinio de abogado, y promueven acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/10, que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/ 03. "De reforma y sostenibilidad de la caja fiscal sistema de jubilaciones y pensiones del sector público".-----

1.- Alegan los accionantes que la normativa legal impugnada, afecta varias disposiciones constitucionales que resguardan los derechos de aquellos funcionarios de la administración pública, al obligarlos a acogerse a la JUBILACION OBLIGATORIA. Señalan que por una parte el Art. 5° de la Ley 2345/2003, determina que la base imponible se calculará sobre la remuneración de los últimos cinco años y sin embargo, el Art. 9° determina que será sobre el salario mínimo, fijando el 40 % como monto mínimo, cuando sostienen que: "...con el monto jubilatorio no podemos seguir enfrentando la vida... apenas 40% del salario mínimo vigente?, es absolutamente imposible, la mayoría con obligaciones de seguir dando vida a sus familias...". Por tanto, solicitan a la Corte la declaración de inconstitucionalidad del Art. 9 de la Ley N° 2345/2003 modificada por Ley N° 4252/2010, en el sentido que el monto del 40% es insuficiente e inhumano para cualquier jubilado y que la Corte se pronuncie sobre que la jubilación debe darse sobre el salario mínimo, ya que los trabajadores del Estado se hallan equiparados a los trabajadores del sector privado.-

Sostienen la violación de los Arts. 47, inc. 3 (igualdad para el acceso a la función pública), 4° "Derecho a la vida", 57 (De la tercera edad) y 88 (De la no discriminación, por razones de edad) de la Constitución.-----

2.- La normativa legal que agravia a los accionantes, es el artículo 1° de la Ley N° 4252/2010 que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Publico", expresa: "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, 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 N° 3856/09 "QUE ESTABLECE LA ACUMULACION DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACION Y PENSION PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 'DE LA FUNCION 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."* (el subrayado es adrede).-----

3.- La acción no puede prosperar.-----

Los accionantes son jubilados, pero no cuestionan el hecho de haber sido pasados a jubilación obligatoriamente, sino el exiguo porcentaje (40%) que les fijaron como haber jubilatorio. Solicitan que la Corte determine cuál es el porcentaje digno que les debería corresponder o que el mismo quede equiparado directamente al salario mínimo vigente, extremo en todo improcedente porque no nos podemos arrogarse funciones legislativas. Y en el hipotético caso que consideremos inconstitucional el porcentaje fijado en el Art. 9° cuestionado, produciríamos un perjuicio irreparable a los accionantes, que verían disminuidas sus pensiones, volviendo al monto anterior al de la actualización que les...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"SIMÓN GIMÉNEZ PEÑA Y OTROS C/ EL  
ART. 9 DE LA LEY N° 4252/2010". AÑO: 2012 -  
N° 393.**

... fijara el Ministerio de Hacienda, puesto que todos fueron pasados a jubilación obligatoria sin contar con los años suficientes para obtener una jubilación completa.-----

En este sentido el Art. 3° de la Constitución preceptúa: "...El gobierno es ejercido por los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otros ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público...", por tanto, corresponde el rechazo de la presente acción, por no existir violación de normas de rango constitucional en la redacción de la norma impugnada, al contrario, fue un avance de las anteriores condiciones de los jubilados, puesto que no contaban con años suficientes para obtener un cálculo mayor para sus haberes de retiro. El objetivo de la Ley N°4252/2010 fue elevar las ínfimas jubilaciones y fijar un mínimo del cual no pueden bajar. Es decir, en ningún caso las jubilaciones podrán ser inferiores al 40 % del salario mínimo. -----

La elevación de este porcentaje es facultad exclusiva del Poder Legislativo, quien debe adecuar las normas inferiores con la norma fundamental de la República.-----

Advierte Bidart Campos, que "el control de constitucionalidad alcanza a la razonabilidad de normas y de actos, o sea, a la verificación de la proporción entre el fin querido y la medida adoptada para lograrlo", entendiéndose en nuestro caso, el fin querido por la Ley N° 4252/2010. A su vez, Marienhoff anota al referirse a la razonabilidad que, "ésta consiste en la adecuación de los medios utilizados por el legislador a la obtención de los fines que determina la medida, a efectos de que tales medios no aparezcan arbitrarios, es decir, no proporcionados a las circunstancias que los motiva y a los fines que se procuran alcanzar con ellos". -----

Que en suma, la pretensión de los accionantes escapa a un control de constitucionalidad previsto en nuestro sistema positivo, en consecuencia, voto por el rechazo de la acción intentada. Es mi voto. -----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Un grupo de Jubilados de la Administración Pública individualizados en el escrito obrante a fs. 150/155, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, promueven acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 4252/10 "**QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3, 9 Y 10 DE LA LEY N° 2.345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"**".-----

Manifiestan los accionantes que han sido antiguos funcionarios públicos y al llegar a los 62 años de edad fueron jubilados en forma obligatoria en virtud al Art. 9 de la Ley N° 2345/03, modificado por Ley N° 4252/10 con sumas ínfimas e irrisorias que no le alcanzan para cubrir sus necesidades básicas.-----

Solicitan que la Corte Suprema de Justicia disponga que la Caja de Jubilaciones modifique las tablas de la Caja Fiscal, especialmente del Art. 5 de la Ley N° 2345/03 para que el cálculo del promedio de la remuneración base y la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro se calculen como un promedio de la remuneración percibida en menos de los últimos 5 años y que la jubilación debe ser establecida en base al salario mínimo vigente, ya que los trabajadores del Estado se hallan equiparado a los trabajadores del sector privado.-----

Así las cosas, y del análisis del escrito de presentación de esta acción podemos observar que los accionantes pretenden que la Corte Suprema de Justicia asuma el papel del Poder Legislativo, ya que requieren que la máxima instancia judicial modifique lo

VICTOR M. SUÑEZ R.  
MINISTRO

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Gerardo Levera  
Secretario

dispuesto en la Ley N° 4252/10 estableciendo que la jubilación de los funcionarios públicos sea equivalente al salario mínimo vigente.-----

Sobre el punto, cabe mencionar que en virtud al Art. 555 del Código Procesal Civil la sentencia que hiciera lugar a la inconstitucionalidad debe solamente ordenar a quien corresponda, a petición de parte, que se abstenga de aplicar en lo sucesivo, al favorecido por la declaración de inconstitucionalidad, la norma jurídica de que se trate. En consecuencia, es inadmisibles ordenar en una Resolución de la Sala Constitucional que se modifique el sentido de una ley, como pretenden los accionantes, ya que dicha petición no puede ser canalizada a través de una acción de inconstitucionalidad.-----

Por lo tanto, en base a lo brevemente expuesto, y coincidiendo con los fundamentos del colega preopinante, opino que la presente acción no puede prosperar. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Comparto las opiniones expuestas por la Ministra Gladys Bareiro de Mónica y agrego:-----

El cuestionamiento presentado en autos hace referencia al cálculo del monto de la jubilación obligatoria, los accionantes infieren 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 indigencia.-----

Los recurrentes solicitan de manera expresa que esta Corte resuelva la presente acción de inconstitucionalidad disponiendo la modificación de la Ley N° 4252/10 en lo que respecta porcentaje establecido para el cálculo del promedio de remuneración base y la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro.-----

En este estado del estudio de la acción promovida resulta oportuno traer a colación el marco normativo constitucional vinculado al proceso de formación de leyes, tenemos así al Art. 202 que hace referencia a los Deberes y Atribuciones conferidas al Congreso Nacional:-----

1)...

2) *Dictar los códigos y demás leyes, modificarlos o derogarlos, interpretando esta Constitución.*-----

De lo transcrito precedentemente se advierte que la función legislativa esta reglada al Parlamento, es decir, es una competencia y atribución conferida centralmente al Congreso Nacional, constituye una facultad irrestricta establecida a los legisladores.---

La Corte Suprema de Justicia no está facultada para prescindir de los extremos legales que condicionan el ejercicio de las potestades constitucionales conferidas a cada poder del Estado. Una norma debe ser examinada únicamente bajo el prisma de su constitucionalidad o inconstitucionalidad, ese es el objeto reconocido a la acción de inconstitucionalidad, esta facultad no debe entorpecer o inmiscuirse en la competencia fijada a los otros poderes del Estado, respetándose así el principio de división de poderes.-----

La resolución recaída en el marco de una acción de inconstitucionalidad no puede bajo ningún sentido disponer la modificación de una Ley, pues ello importaría alterar la función de la Corte y hacerla actuar como un órgano legislador.-----

Las cuestiones vinculadas a la función legislativa (creación, modificación, derogación) resultan totalmente ajena a la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia por ser de incumbencia exclusiva de las autoridades legislativas.-----

Ningún Tribunal sea cual fuere el orden al que pertenezcan puede ordenar la modificación de una Ley, el Poder Judicial no puede inmiscuirse directa ni indirectamente en el ejercicio del Poder Legislativo.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar Acción de Inconstitucionalidad promovida. ES MI VOTO.-----

...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"SIMÓN GIMÉNEZ PEÑA Y OTROS C/ EL  
ART. 9 DE LA LEY N° 4252/2010". AÑO: 2012 -  
N° 393.**

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

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

*[Signature]*  
Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

**SENTENCIA NUMERO: 883.**

Asunción, 24 de setiembre 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.  
MINISTRO

*[Signature]*  
Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

