



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CARLOS ALBERTO OLMEDO ALCARAZ Y OTROS C/ EL ART. 9 DE LA LEY N° 2345; EL ART. 9 DE LA LEY N° 4252; EL ART. 4 Y LOS ANEXOS 1, 2 Y 3 DEL DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2012 - N° 1305.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Novecienta cuarenta y siete.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *los 25* días del mes de *setiembre*, 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: "CARLOS ALBERTO OLMEDO ALCARAZ Y OTROS C/ EL ART. 9 DE LA LEY N° 2345; EL ART. 9 DE LA LEY N° 4252; EL ART. 4 Y LOS ANEXOS 1, 2 Y 3 DEL DECRETO N° 1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por Carlos Alberto Olmedo Alcaraz, Felisa Celia Coronel de Paiva, Gustavo Miguel Portillo Esquivel, Zoraida Soley de Ojeda, Oscar Vicente Rodriguez Zelaya, Graciela Flores de Cornet, Maria Dominga Espinoza de Garcia, Elba Joaquina Caballero, Gunhild Angela Hellweg, Zunilda Palacio M. y Margarita Marina Ojeda de Salinas, 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 **FRETES** dijo: Los accionantes **CARLOS ALBERTO OLMEDO ALCARAZ, FELISA CELIA CORONEL DE PAIVA, GUSTAVO MIGUEL PORTILLO ESQUIVEL, ZORAIDA SOLEY DE OJEDA, OSCAR VICENTE RODRIGUEZ ZELAYA, GRACIELA FLORES DE CORNET, MARIA DOMINGA ESPINOZA DE GARCIA, ELBA JOAQUINA CABALLERO, GUNHILD ANGELA HELLWEG, ZUNILDA PALACIO M. y MARGARITA OJEDA DE SALINAS** en ejercicio de sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 9 de la Ley N° 2345/03, el Art. 9 de la Ley N° 4252; el Art. 4° y los anexos 1,2 y 3 del Decreto N° 1579/04 Por el cual se reglamenta la Ley N° 2345/03 "DE LA REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO".

Manifiestan que las disposiciones impugnadas violan derechos y garantías establecidas en los Arts. 46, 47, 86, 92, 93, 102, 132 y 259 de la Constitución Nacional.

En cuanto a la impugnación del Art. 9 de la Ley N° 2345/03, el Art. 9 de la Ley N° 4252; el Art. 4° y los anexos 1, 2 y 3 del Decreto N° 1579/04, cabe señalar que los recurrentes de manera alguna se hallan legitimados a promover la presente Acción de Inconstitucionalidad, habida cuenta que de la documentación acompañada surge que se desempeñan como funcionarios de la Administración Pública, específicamente, se encuentran desempeñando funciones en el Instituto Nacional de enfermedades respiratorias y del ambiente (INERAM) "Prof. Dr. Juan Max Boettner", es decir, aun no se han jubilado, y por lo tanto sufrido agravio alguno que les permita alzarse contra lo establecido en las normativas impugnadas, ya que las mismas todavía no le fueron aplicadas.

Analizadas las constancias de autos y los términos de las normativas impugnadas, surge a la vista de esta Sala que los fundamentos esgrimidos no resultan aptos a los efectos pretendidos. Recordemos que para la procedencia de este tipo de acciones aquel que la

VICTOR MANUEL NÚÑEZ R.
MINISTRO

Dr. Gladys Bareiro de Módica
Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

promueva necesariamente debe haber sido lesionado en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u 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.-----

Ante tales extremos, el caso sometido a consideración, no surge como controversial sino meramente abstracto. En este sentido ya en varias oportunidades se ha expedido esta Sala al señalar que resulta hartamente relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, que el agravio sea contemporáneo al momento tanto de la impugnación como de su resolución exigiendo del agravio su carácter de actual. En el caso de autos, no se ha probado el cumplimiento de este requisito, concluyendo que lo que persiguen los actores es una declaración de inconstitucionalidad con efectos a futuro, vale decir, para el caso de que la Administración Pública lo incluya en la nómina de funcionarios jubilados. Esta situación nos ubica no solo ante la carencia del carácter actual del agravio que se señalara, sino ante la inexistencia del agravio en sí.-----

En consecuencia, del escrito de promoción de la Acción de Inconstitucionalidad así como de las documentaciones acompañadas, se evidencia que los mismos carecen de legitimación activa para accionar contra lo establecido en las normativas impugnadas, ya que las mismas aun no le fueron aplicadas.-----

Voto en conclusión por no hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad por los motivos expuestos precedentemente.-----

A su turno el Doctor **NUÑEZ RODRÍGUEZ** dijo: Se presentan ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia los Sres. Carlos Alberto Olmedo Alcaraz, Felisa Celia Coronel de Paiva, Gustavo Miguel Portillo Esquivel, Zoraida Soley de Ojeda, Oscar Vicente Rodríguez Zelaya, Graciela Flores de Cornet, María Dominga Espinoza de García, Elba Joaquina Caballero, Gunhild Angela Hellweg, Zunilda Palacio M. y Margarita Marina Ojeda de Salinas por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 9 de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, el Art. 4 y los Anexos 1, 2 y 3 del Decreto Reglamentario N° 1579/04.-----

Acreditan ser funcionarios activos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y alegan como fundamento de su pretensión, que la citada normativa es inconstitucional, al ser obligados a acogerse a la jubilación percibiendo montos de jubilación ínfimos. Expresan que en consecuencia de esta norma impugnada se vulneran los Arts. 46, 47, 86, 92, 93, 102, 132, 259 y otros concordantes de la Constitución Nacional.----

El texto actualizado del art. impugnado establece: **Art. 9°.-** El aportante que complete 62 (sesenta y dos) años de edad y que cuente con al menos 20 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, a 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 ...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CARLOS ALBERTO OLMEDO ALCARAZ Y OTROS C/ EL ART. 9 DE LA LEY Nº 2345; EL ART. 9 DE LA LEY Nº 4252; EL ART. 4 Y LOS ANEXOS 1, 2 Y 3 DEL DECRETO Nº 1579/04".
AÑO: 2012 - Nº 1305.



CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTÍCULO 107 DE LA LEY Nº 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 del Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay.

En relación al Art. 9 de la Ley Nº 2345/2003, modificado por la Ley Nº 4252/2010 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 62 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.

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. 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 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., 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

VICTOR M. MUÑOZ R.
MINISTRO

[Signature]

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO PRETES
Ministro

[Signature]

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. 9, 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.-----

De la lectura del referido escrito, no surge agravio concreto contra los Arts. 1, 2 y 4 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 1579/04 atacados de inconstitucionales, no así con respecto al art. 3 que al reglamentar el Art. 9 impugnado por ende también este debe ser declarado inaplicable.-----

En consecuencia, mi voto es porque se decrete la inconstitucionalidad del Art. 9° de la Ley N° 2345 del 24 de diciembre de 2003, modificado por la Ley N° 4252/2010 en su art. 1°, y el art. 3 del Decreto N° 1579/04 en relación con los accionantes, de acuerdo a lo previsto en el Art. 555 del C.P.C. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Los Señores Carlos Alberto Olmedo Alcaraz, Felisa Celia Coronel de Paiva, Gustavo Miguel Portillo Esquivel, Zoraida Soley de Ojeda, Oscar Vicente Rodríguez Zelaya, Graciela Flores de Cornet, María Dominga Espinoza de García, Elba Joaquina Caballero, Gunhild Angela Hellweg, Zunilda Palacio y Margarita Marina Ojeda de Salinas, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogados y en calidad de funcionarios del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, se presentan ante la 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; Arts. 4 y Anexos 1, 2 y 3 del Decreto N° 1579/04 y Art. 1 de la Ley N° 4252/10”.-----

Manifiestan los accionantes que las normas impugnadas no respetan los principios de igualdad, irretroactividad, derechos laborales, así como también la arbitrariedad de sus disposiciones, y que el Estado debe garantizar el legítimo derecho de todos los habitantes para ocupar un cargo o empleo público sin más requisitos que la idoneidad.-----

En ese orden de cosas, y en atención al caso planteado, según la doctrina procesalista, la acción debe ser intentada por el titular del derecho. Llámase “*legitimatío ad causam*” la demostración de la existencia de la calidad invocada, que es activa cuando se refiere al actor y pasiva cuando al demandado, correspondiendo al actor la prueba de las condiciones de su acción; a él incumbe demostrar su calidad de titular del derecho y la calidad de obligado del demandado. Por consiguiente, la legitimación de la calidad de obrar no es un requisito para el ejercicio de la acción, sino para su admisión en la sentencia. Esta es la circunstancia de autos.-----

Como bien lo señalan los accionantes en el escrito de promoción de la acción, y especialmente del documento acompañado a fs. 11 se infiere que los mismos prestan aún servicios como funcionarios del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. En consecuencia, al ser funcionarios activos no les causa gravamen alguno el hecho de que las leyes posteriores deroguen a las anteriores, habida cuenta que aquellas rigen para el futuro. Por ello, al no existir agravios actuales y concretos, no corresponde emitir pronunciamiento al respecto, pues de hacerlo sería “in abstracto”, lo cual está vedado a la Corte.-----

En efecto, la inconstitucionalidad siempre ha sido declarada por la Corte en forma restrictiva, en razón de la gravedad de sus consecuencias.-----

La Corte Suprema de Justicia solo puede declarar la inconstitucionalidad de una ley, en los casos concretos y contenciosos.-----

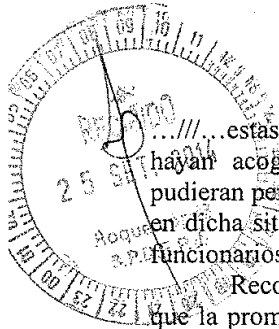
Además, debe existir un interés en obtener la declaración por parte del afectado, de modo a tutelar efectivamente un derecho violado. El derecho lesionado debe ser legítimo, es decir, debe estar tutelado por el derecho objetivo.-----

Siendo así, en relación con los agravios expresados por los accionantes relativos al Art. 9 de la Ley N° 2345/03; Ley N° 4252/10 y Decreto N° 1579/04 sostengo que ...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CARLOS ALBERTO OLMEDO ALCARAZ Y
OTROS C/ EL ART. 9 DE LA LEY N° 2345; EL
ART. 9 DE LA LEY N° 4252; EL ART. 4 Y LOS
ANEXOS 1, 2 Y 3 DEL DECRETO N° 1579/04".
AÑO: 2012 - N° 1305.**



...estas disposiciones solo pueden ser atacadas por aquellos agentes públicos que se hayan acogido al régimen jubilatorio, a quienes dichas normativas específicamente pudieran perjudicar, y en el caso de autos, los recurrentes no demostraron que se encuentran en dicha situación, es más, reconocen expresamente que siguen prestando servicios como funcionarios activos.

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.

Consecuentemente, de las documentaciones arrimadas así como de las propias manifestaciones de los accionantes, concluyo que los mismos todavía no han sufrido agravio alguno que les permita alzarse contra lo establecido en las normas impugnadas, razón por la cual voto por el rechazo de la presente acción.

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

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levera
SENTENCIA NUMERO: 947.

Asunción, 24 de septiembre 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

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

