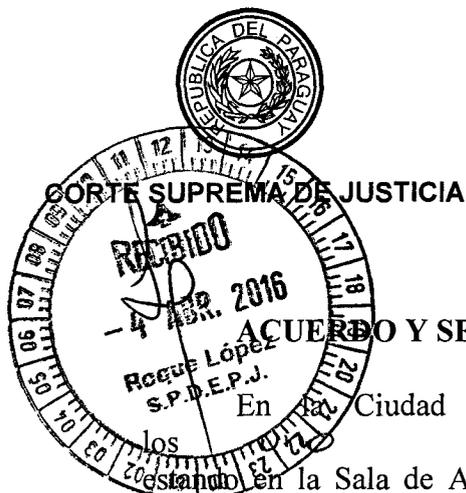


ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"JOSE DEL ROSARIO AMARILLA C/
RESOLUCION DGJP N° 2104 DEL
28/08/08; ARTS 1, 4, 5, 7, 9, 10 Y 11 DE LA
LEY N° 2345/2003 Y ARTS 3 Y 6 DEL
DECRETO N° 1579/2004". N° 93. AÑO
2009.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Trescientos veintidos*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *cuatro* días del mes de *abril* del año dos mil dieciséis, 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 **ANTONIO FRETES** y **MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI**, quien integra esta Sala en reemplazo del Doctor **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JOSE DEL ROSARIO AMARILLA C/ RESOLUCION DGJP N° 2104 DEL 28/08/08; ARTS 1, 4, 5, 7, 9, 10 Y 11 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ARTS 3 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor José del Rosario Amarilla, 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: Se presenta en autos el Sr. José del Rosario Amarilla, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogados, promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 1, 4, 5, 9, 10 y 11 de la Ley 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*", contra los Arts. 3 y 6 del Decreto N° 1579/04 "*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N°2345*, y, contra la Resolución N° 2104 del 28 de agosto de 2008".-----

Se advierte que el accionante acompaña copia de la Resolución N° 2104 de fecha 28 de agosto de 2008 "*POR EL CUAL SE ACUERDA LA JUBILACIÓN OBLIGATORIA A FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL*", que fuera dictada por la Dirección General de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, acreditando por medio de este documento su calidad de jubilado de la administración pública.-----

Manifiesta además que los Arts. 1, 4, 5, 7, 9, 10 y 11 de la Ley 2345/03 van en contrasentido a lo dispuesto por la Carta Magna, contraviniéndose con ello derechos adquiridos como funcionario de la administración pública.-----

En primer lugar, debemos considerar que el accionante se ha limitado a impugnar los Arts. 1 y 4 de la Ley N° 2345/03, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Corte, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

En lo concerniente a la impugnación de los Arts. 7 y 11 de la Ley N° 2345/03 cabe señalar que el primero se refiere al caso de fallecimiento del aportante, mientras que el segundo establece la modalidad para acceder al beneficio de pensión por invalidez; teniendo en cuenta que el accionante no se encuentra dentro de estas categorías, dichas disposiciones no le son aplicables. Misma suerte corre el Art. 10 del citado cuerpo legal, ello debido a que el mencionado artículo tampoco le fuera aplicado al recurrente.-----

Ahora bien, cabe señalar el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 el cual dispone que "*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación*

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

Alfonso López
Secretario

mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible".-----

Considero que la norma transcrita en el párrafo precedente no transgrede normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien el recurrente inició sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, el mismo gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones sobrevino de manera anterior a la jubilación del accionante.-----

Por otra parte, en cuanto a la impugnación del Art. 9 de la Ley N° 2345/03, el cuestionamiento del recurrente va direccionado al cálculo del monto de la jubilación obligatoria, refiriendo expresamente 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 y miserable, el cual lo conduce a un profundo estado de indigencia.-----

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

El Art. 9 de la Ley 2345/03 disponía cuanto sigue:

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 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 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", ciertamente el artículo atacado por el accionante ha sido expresamente modificado. 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.-----

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



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“JOSE DEL ROSARIO AMARILLA C/
RESOLUCION DGJP N° 2104 DEL
28/08/08; ARTS 1, 4, 5, 7, 9, 10 Y 11 DE LA
LEY N° 2345/2003 Y ARTS 3 Y 6 DEL
DECRETO N° 1579/2004”. N° 93. AÑO
2009.-----

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 relación al citado artículo 9 de la Ley N° 2345/03, esta Magistratura 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 N° 4252/10 dispone ciertamente que todos aquellos funcionarios que se han visto afectados por la aplicación del Artículo 9 de la Ley N° 2345/03 tendrán derecho a peticionar 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 N° 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 los artículos de la mencionada ley impugnada.----

En cuanto a la impugnación de la Resolución N° 2104 del 28 de agosto de 2008 - dictada por el Ministerio de Hacienda-, cabe referir que esta resolución es el producto de la aplicación del Art. 9 de la Ley N° 2345/03 hoy modificada, dicho acto normativo se encuentra por tanto en la misma situación, quedando expedita la vía para peticionar su modificación conforme al Art. 1° de la Ley N° 4252/10.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Sr. Sr. José del Rosario Amarilla. **ES MI VOTO.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor *José Del Rosario Amarilla*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, en su calidad de Jubilado Forzoso de la Administración Pública conforme a la Resolución DGJP N° 2104 de fecha 28 de agosto de 2008, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de la citada Resolución, de los Arts. 1, 4, 5, 7, 9, 10 y 11 de la Ley N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO” y de los Arts. 3 y 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Refiere el accionante que con la entrada en vigencia de la mencionada ley y su Decreto reglamentario se violan normas expresas fundamentales de la Constitución Nacional (Arts. 6, 14, 103, 137) y disposiciones legales, al pretender aplicar en forma retroactiva las mismas, ocasionando graves perjuicios y agravios económicos a sus intereses, a expensas de desconocer su legítimo derecho adquirido como jubilado de la Administración Pública. También alega que la Resolución administrativa impugnada le agravia profundamente, ya que lo que percibe actualmente no es acorde a lo que la ley expresa, ya que la categoría al cual pertenecía corresponde a un salario superior al que le han acordado en su jubilación.-----

1) 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 el Señor José Del Rosario Amarilla fue jubilado de manera forzosa antes de la entrada en vigencia de dicha ley.-----

1.2) 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

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
 Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

OSCAR RAJAC
 Ministro

Secretario

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 años 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).-----

1.3) 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.-----

1.4) Por otro lado, el cálculo dispuesto por la Ley en base a la multiplicación de la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, así como la escala establecida en el Decreto Reglamentario (Arts. 3 y 6), no permiten que la jubilación cumpla con el rol sustitutivo de la remuneración en actividad, rompiéndose el equilibrio que debe existir entre las remuneraciones de quienes se encuentran en actividad y los haberes de los jubilados. En este punto, la normativa legal y reglamentaria impugnada se oponen expresamente a lo que dispone el Art. 103, Segundo Párrafo, de nuestra Ley Suprema: "**La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad**", ya que el conveniente nivel del haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado mantiene las condiciones patrimoniales equivalentes a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad, *por lo que cualquier normativa legal o reglamentaria que regule esta cuestión debe respetar lo dispuesto en el segundo párrafo del Art. 103 de la Constitución Nacional.*-----

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

2) Finalmente, en cuanto a los Arts. 1, 4, 5, 7, 10 y 11 de la Ley N° 2345/03 el accionante se limitó a citar dichas normas sin expresar concretamente los agravios que le ocasionan las mismas, por lo que no corresponde hacer lugar a estas impugnaciones.-----

En consecuencia, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicables para el Señor *José Del Rosario Amarilla* el Art. 9 de la Ley N° 2345/03, los Arts. 3 y 6 del Decreto N° 1579/04 y la Resolución DGJP N° 2104/08 del Ministerio de Hacienda por ser su consecuencia inmediata. Es mi voto.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JOSE DEL ROSARIO AMARILLA C/ RESOLUCION DGJP N° 2104 DEL 28/08/08; ARTS 1, 4, 5, 7, 9, 10 Y 11 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ARTS 3 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". N° 93. AÑO 2009.

A su turno, el Doctor BAJAC ALBERTINI manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, Doctora BAREIRO DE MÓDICA, por los mismos fundamentos.

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 MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETEZ MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro Ministro

Ante mí:

Abog. Arnaldo Lovera
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 322

Asunción, 1 de abril de 2016.-

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° 2345/2003 (modificada por el Art. 1 de la Ley N° 4252/2010), de los Arts. 3 y 6 del Decreto N° 1579/04 y de la Resolución DGJP N° 2104 de fecha 28 de agosto de 2008, dictada por el Ministerio de Hacienda, en relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETEZ MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro Ministro

Ante mí:

Abog. Arnaldo Lovera
Secretario

