

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"VIRGILIO PASCUAL OLMEDO RAMIREZ C/  
LEY N° 4252/10 QUE MOD. LOS ARTS. 1, 3, 9 Y  
10 DE LA LEY N° 2345/03 Y DECRETO N° 1579  
DE FECHA 30/01/2004". AÑO: 2017 - N° 1111.----**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *cuatrocientos cuarenta y seis.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *vece* días del mes de *junio* del año dos mil *dieciodos*, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **ANTONIO FRETES** y **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "VIRGILIO PASCUAL OLMEDO C/ LEY N° 4252/10"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Virgilio Pascual Olmedo Ramírez, 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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Virgilio Pascual Olmedo Ramírez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de funcionario del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 4252/10 "Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03".-----

Manifiesta el accionante que presta servicios desde hace 27 (veinte y siete) años en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, hallándose en etapa de jubilarse forzosamente tal como lo demuestra con la Nota D.R.H. N° 180/17 emitida por la Dirección de Recursos Humanos de dicha institución pública. Sostiene que la norma impugnada resulta contraria a los Arts. 4, 49, 86, 95 y concordantes de la Constitución Nacional pues aparte de ser discriminatoria por no tomar en cuenta su desempeño profesional, implicará un menoscabo a sus ingresos, y que goza de buena salud y capacidad física y mental para seguir en el cargo.-----

De acuerdo a la copia de la cédula de identidad del Sr. Virgilio Pascual Olmedo Ramírez obrante a fs. 3 podemos inferir que el mismo a la fecha cuenta con 65 (sesenta y cinco) años de edad, es decir, pasible de una inminente aplicación de la Ley N° 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, 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

*Glady's E. Bareiro de Módica*  
Dr. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

*Miryam Peña Candia*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

*Antonio Fretes*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*Julio C. Pavón Martínez*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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.-----

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.-----

Por las consideraciones que anteceden, opino que se debe hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicable para el Señor Virgilio Pascual Olmedo Ramírez el Art. 1° de la Ley N° 4252/10 “Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03” en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la Jubilación. Es mi voto.-----

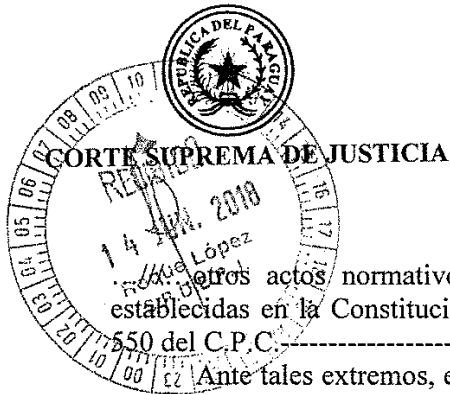
A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El señor Virgilio Pascual Olmedo Ramírez, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/10 “*QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3, 9 Y 10 DE LA LEY 2345/03 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO*”, específicamente contra la parte 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*”, Decreto N° 1579/04, Arts. 106, 143 y 145 de la Ley N° 1626/00 de la Función Pública.-----

Refiere el accionante que los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen las disposiciones contenidas en los Arts. 6, 46, 47, 57, 131, 136, 137, 247, 259 inc. “5” y 260 inc. “i” de la Constitución Nacional.-----

Consta en autos copia de las documentaciones que acreditan que el accionante reviste la calidad de funcionario de la Administración Pública.-----

En cuanto a la impugnación del Art. 1 de la Ley N° 4252/2010, cabe señalar que el recurrente de manera alguna se halla legitimado a promover la presente Acción de Inconstitucionalidad, habida cuenta que tanto de sus propias manifestaciones así como de la documentación acompañada surge que se desempeña como “funcionario activo”, es decir, aun no se ha jubilado –no ha acreditado tal extremo-, por ende no ha sufrido agravio alguno que le permita alzarse contra lo establecido en la normativa impugnada, ello debido a que la misma no le ha sido aplicada.-----

Analizados los términos de la impugnación presentada, surge que los fundamentos esgrimidos no resultan aptos a los efectos pretendidos. Para que proceda estos tipos de acciones aquel que lo promueve necesariamente debe haber sido lesionado en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u ...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"VIRGILIO PASCUAL OLMEDO RAMIREZ C/  
LEY N° 4252/10 QUE MOD. LOS ARTS. 1, 3, 9 Y  
10 DE LA LEY N° 2345/03 Y DECRETO N° 1579  
DE FECHA 30/01/2004". AÑO: 2017 - N° 1111.-----**

otros actos normativos que infrinjan en su aplicación los principios o normas establecidas en la Constitución Nacional, ello de conformidad a lo establecido en el Art. 550 del C.P.C.

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 harto 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 persigue la parte actora es una declaración de inconstitucionalidad con efectos a futuro, vale decir, para el caso de que la Administración Pública la 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.-----

Respecto a la impugnación del Decreto N° 1579/04 por el cual se reglamenta la Ley N° 2345/03, se advierte que el accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos ocasionados por la normativa impugnada, el mismo se limita a enunciar genéricamente la impugnación de la mencionada disposición, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor Virgilio Pascual Olmedo Ramírez. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: La presente acción de inconstitucionalidad fue presentada por el señor Virgilio Pascual Olmedo Ramírez en contra del Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*", en contra del Decreto N.° 1579/2004 -que reglamenta la citada Ley- y en contra de los Arts. 106, 143 y 145 de la Ley N° 1626/2000 "*De la Función Pública*".-----

El accionante expresa que es Funcionario del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y que en fecha 17 de mayo de 2017 fui comunicado por la Dirección de Recursos Humanos sobre la jubilación obligatoria y que ello viola sus derechos constitucionales prescriptos en los Arts. 6, 46, 47 y 57.-----

Seguidamente, analizaremos las normas cuya constitucionalidad se pone en entredicho.-----

El Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, que modifica el Art. 9° de la Ley N° 2345/2003, 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 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...*" (Las negritas son mías).-----

El Artículo 106° de la Ley N° 1626/2000, derogado por el Art. 18 inc. y) de la Ley

Dra. Gladys E. Basciro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Nº 2345/2003, establecía: “La jubilación será obligatoria cuando el funcionario público cumpla sesenta y cinco años de edad. Será otorgada por resolución del Ministerio de Hacienda o por la autoridad administrativa facultada al efecto por leyes especiales”.-----

Por su parte, el Artículo 143º de la Ley Nº 1626/2000, modificado por la Ley 3989/2010, dispone: “Los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser reincorporados a la Administración Pública, salvo por vía de la contratación para casos excepcionales, fundados en la declaración de emergencia o en la falta de recursos humanos con el grado de especialización del contratado. La docencia y la investigación científica quedan excluidas de esta limitación”.-----

Finalmente, el Artículo 145º del mismo cuerpo legal prescribe: “Derogase la Ley Nº 200 del 17 de julio de 1970, los artículos 2º inc. d) y artículo 412 del Código del Trabajo, y todas las demás normas que se opongan a la presente ley”.-----

Con relación al cuestionado Decreto Nº 1579/2004, el accionante no ha indicado qué normas en particular son las consideradas inconstitucionales; más bien ha promovido una impugnación general, sin señalar qué normas constitucionales son las presuntamente vulneradas y sin justificar cuál es la lesión particular que el mentado Decreto le ocasiona, por lo que corresponde rechazar la acción respecto de este acto normativo.-----

Asimismo, en cuanto a las normas de la Ley de la Función Pública –Ley Nº 1626/2000– que han sido igualmente impugnadas, vemos que tampoco se han señalado las garantías o derechos constitucionales que supuestamente se vulneran así como tampoco el perjuicio causado al accionante. En adición, del análisis de la situación en que se encuentra el accionante, se desprende que tales normas no le fueron aplicadas, razón por la que no pueden causarle un perjuicio al mismo.-----

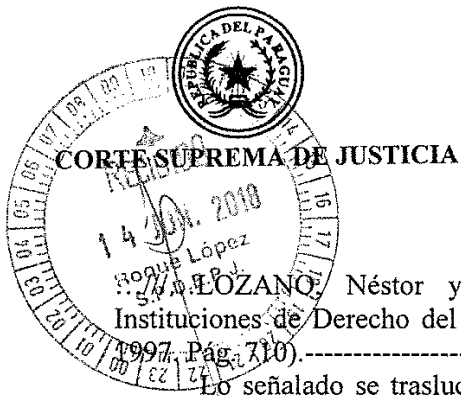
Por otra parte, respecto del Art. 1º de la Ley Nº 4252/2010, se evidencia que es impugnado, esencialmente, porque impone la obligación de jubilarse a los 65 años, situación que afecta al accionante, por lo que corresponde estudiar el fondo de la cuestión.--

Al respecto, es menester tener presente que la jubilación fue instituida como un derecho que asiste a todos los funcionarios o empleados activos, que han aportado parte de su salario por determinado tiempo y cumplido con los requisitos legales para poder retirarse de la función, a cambio de una renta o remuneración vitalicia, que le permita llevar una vida digna. “La jubilación tiene por objeto asegurar una subsistencia digna para aquellos que no pueden, por razones de salud, proseguir prestando servicios laborales y a las personas que, en un momento avanzado de sus vidas, deciden voluntariamente cesar en la prestación de actividades laborales o productivas” (BADENI, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Ed. La ley. Buenos Aires. Argentina. 2006. Pág. 918).-----

Debemos decir que de todos los supuestos de inactividad cubiertos por los sistemas de protección social, el más importante es, sin duda, la jubilación por edad; ello no sólo porque es la causa más frecuente, considerando el término previsible y normal de vida profesional, sino por el progresivo aumento de la edad media de la población y de su expectativa de vida actual.-----

La jubilación no puede –ni debe– tener carácter de sanción. La jubilación obligatoria, que fuerza al funcionario público a dejar su trabajo siendo aún apto para el mismo y teniendo aún idoneidad para seguir sirviendo a la comunidad, no se condice con la finalidad última del mencionado instituto previsto en el marco de un sistema de protección social. Ello se agrava cuando el funcionario público obligado a la jubilación no cuenta con la cantidad de aportes suficientes para recibir la remuneración o renta vitalicia correspondiente.-----

Sobre este punto, la doctrina señala: “La jubilación por vejez tiene un objetivo determinado, que es el de asegurar a aquellos trabajadores que se retiran total o parcialmente de la actividad una compensación que les permita mantener su estándar de vida como si aún estuviera en actividad. Es una ayuda basada en la solidaridad a la cual tienen derecho por haber contribuido a ella durante su vida útil con una parte de los ingresos producto de su trabajo” (RUPRECHT, Alfredo J. *Prestaciones Económicas Vitalicias: Pensiones de Jubilación, Invalidez, Muerte y Supervivencia*. DE BUEN ...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"VIRGILIO PASCUAL OLMEDO RAMIREZ C/  
LEY N° 4252/10 QUE MOD. LOS ARTS. 1, 3, 9 Y  
10 DE LA LEY N° 2345/03 Y DECRETO N° 1579  
DE FECHA 30/01/2004". AÑO: 2017 – N° 1111.-----**

ROQUE LÓPEZ, Néstor y MORGADO VALENZUELA, Emilio (Coordinadores).  
Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. México D.F. IIJ-UNAM.  
1997. Pág. 710).-----

Lo señalado se trasluce en el Art. 6° de la Constitución Nacional que dice: "**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...**" (las negritas son mías), es justamente la Seguridad Social - también prevista en el art. 95 de la Constitución- uno de los instrumentos por medio del cual el Estado cumple su obligación de garantizar la calidad de vida de las personas; y, entre los institutos de la Seguridad Social se encuentra la jubilación.-----

En esta línea de razonamiento, una norma que impide al individuo desarrollarse dignamente como persona por medio del trabajo -cuando aún se encuentre en condiciones físicas y síquicas aptas para hacerlo- no es funcional a la norma constitucional citada. Por otro lado, la situación se agrava cuando el haber jubilatorio otorgado al individuo es exiguu, impidiéndole afrontar dignamente los avatares propios de la vida y de la edad; en efecto, es bien sabido que a medida que la persona avanza en años, los requerimientos de la salud van también en aumento, circunstancia que impone que el individuo cuente con un haber jubilatorio razonable que le permita acceder a una vida en las condiciones garantizadas por la Carta Magna.-----

Esta Sala Constitucional ha sostenido, en reiterados fallos uniformes, que una persona jubilada -mayor a 65 años de edad- puede volver a ingresar en la función pública, sin más requisito que lo establecido en el Art. 47 numeral 3) de la Constitución, es decir, la idoneidad, que es la capacidad o capacitación para el desempeño de un cargo o función pública (Ac. y Sent. N° 604 del 9/05/2016; N° 573 del 2/05/2016 y N° 2034 del 31/12/2013, entre otros); "...para los demás empleos -que debemos entender referidos a los empleos públicos- la idoneidad es la pauta exclusiva con que puede manejarse la forma y la selección de los candidatos. Todo requisito exigible debe filtrarse a través de la idoneidad, o sea, configurar un elemento que califique a la idoneidad..." (BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I. Editorial Ediar. Buenos Aires. Argentina. 2001. Pág. 539).-----

Los argumentos expuestos en los párrafos precedentes son absolutamente suficientes para determinar la suerte de la presente inconstitucionalidad; sin embargo, no resulta superfluo considerar una última circunstancia que refuerza todavía más - por si fuera necesario - la tesis hasta aquí esbozada, y que guarda relación con una garantía fundamental en materia de derechos laborales, cual es, la estabilidad, prevista en el Art. 94 de la Constitución.-----

En efecto, la estabilidad implica que un trabajador tiene derecho a conservar su empleo durante toda su vida de trabajo, sin que pueda privársele del mismo, a menos que exista una causa que justifique ya sea el despido o alguna otra forma de desvinculación.-----

La doctrina, al respecto, tiene dicho: "*El derecho del trabajo no admite que el empleador pueda usar de esa posibilidad (resolución del contrato de trabajo); a tal efecto concede al contrato - en lo que respecta al trabajador - una cierta vocación de permanencia, limitada en los casos de excepción en que se admite la contratación por tiempo determinado; en cambio, si se admite ésta posibilidad de resolución a favor de éste, que sólo está obligado - si no mediere un contrato a plazo - a notificar su decisión (...)* Ese derecho -estabilidad a favor del trabajador- constituye una garantía de la conservación del empleo..." (VAZQUEZ VIALARD, Antonio. *Derecho del Trabajo y de la*

Dra. Gladys E. Bareño de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Seguridad Social. Tomo I. Editorial Astrea. Buenos Aires. Argentina. 1999. Pág. 348). La estabilidad en el empleo es, en resumidas cuentas, "el derecho del trabajador a permanecer en el trabajo mientras su actividad sea necesaria para el empleador" (DE BUEN UNNA, Carlos. La extinción de la relación de trabajo en DE BUEN LOZANO Néstor y MORGADO VALENZUELA, Emilio (Coordinadores) 1997. Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. México D.F. IJ-UNAM Págs. 504/505). Así pues, la norma cuya constitucionalidad se cuestiona atenta también contra la garantía de estabilidad en el empleo, al forzar la jubilación de los funcionarios públicos sin contemplar, entre otros factores, la necesidad que pudiera existir respecto de la actividad del funcionario.-----

En este orden de ideas, no existe impedimento para que un funcionario público que ha superado los sesenta y cinco años de edad pueda seguir trabajando y aportando a la sociedad. Esta hermenéutica no podría invocarse como perjudicial para la calidad de la función pública, dado que la Ley N° 1626/2000 prevé los mecanismos para la remoción o recambio de los funcionarios que dejen de ser aptos para la labor encargada o ya no cumplan con las obligaciones encomendadas.-----

En conclusión, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable el artículo 1° de la Ley 4252/2010 en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación, con relación al accionante. **Voto en ese sentido.**-----

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:

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 446. -

Asunción, 13 de junio de 2018.-

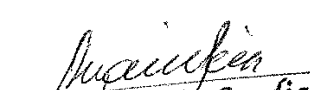
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1° de la Ley 4252/2010 en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación, con relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

