



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROSANA MARIA TERESA PAGANETTI DE CARISIMO, SILMAR MARIA ACUÑA DE YEGROS, CARLA PATRICIA FRUTOS DE BARBOZA, MARIA ODALIS ACUÑA GAUTO Y JULIO CESAR YEGROS OJEDA C/ LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2012 - N° 1275.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Selecientos sesenta y siete*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *cuatro* 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: "ROSANA MARIA TERESA PAGANETTI DE CARISIMO, SILMAR MARIA ACUÑA DE YEGROS, CARLA PATRICIA FRUTOS DE BARBOZA, MARIA ODALIS ACUÑA GAUTO Y JULIO CESAR YEGROS OJEDA C/ LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Rosana Maria Teresa Paganetti de Carisimo, Silmar Maria Acuña de Yegros, Carla Patricia Frutos de Barboza, Maria Odalis Acuña Gauto y Julio César Yegros Ojeda, 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 **ROSANA MARIA TERESA PAGANETTI DE CARISIMO, SILMAR MARIA ACUÑA DE YEGROS, CARLA PATRICIA FRUTOS DE BARBOZA, MARIA ODALIS ACUÑA GAUTO Y JULIO CESAR YEGROS OJEDA**, en ejercicio de sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 9 y 10 de la Ley N° 2345/2003.-----

Manifiestan que las disposiciones impugnadas violan derechos y garantías constitucionales establecidas en los Arts. 47, 95, 102, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

En cuanto a la impugnación de los Arts. 5, 9 y 10 de la Ley N° 2345/2003, cabe señalar que los recurrentes de manera alguna se hallan legitimados a promover la presente Acción de Inconstitucionalidad, habida cuenta que tanto de la documentación acompañada surge que se desempeñan como funcionarios de la Administración Pública, 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 la normativa impugnada, 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 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,

VICTOR M. NUNEZ R.  
MINISTRO

*Dra. Gladys Bareiro de Mónica*  
Ministra

*Abog. Arnaldo Lorenz*  
Secretario

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

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 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 los actores 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 sólo ante la carencia del carácter actual del agravio que se señalara, sino ante la inexistencia del agravio en sí.-----

En consecuencia del esc4rito 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 parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad por los motivos expuestos precedentemente.-----

A su turno, el Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** dijo: Disiento respetuosamente con el voto emitido por el Ministro Preopinante, en el sentido de que considero que la acción de inconstitucionalidad prospera en cuanto a que: -----

El Art. 9 de la Ley 2345/2003, con la modificación del Art. 1º de la Ley Nº 4252/2010 expone: *“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 5º 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%. Aquéllos 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”*.-----

En relación al Art. 9 de la Ley Nº 2345/2003, aún con la modificación introducida por el Art. 1º de la Ley Nº 4252/2010, considero que los agravios expuestos por los accionantes persisten, en cuanto sigue transgrediendo el Art. 47 inc. 3 de la Ley Suprema. Así, se siguen verificando los siguientes extremos jurídicos bien concretos.-----

En la cuestión planteada por los accionantes, se verifican 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.-----

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

2. 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.-----

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 po- ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROSANA MARIA TERESA PAGANETTI DE CARISIMO, SILMAR MARIA ACUÑA DE YEGROS, CARLA PATRICIA FRUTOS DE BARBOZA, MARIA ODALIS ACUÑA GAUTO Y JULIO CESAR YEGROS OJEDA C/ LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2012 - N° 1275.



...sibilitar 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, 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 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 de la cuestión, 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.-----

En consecuencia y mi voto es que se decrete la inconstitucionalidad del Art. 9° de la Ley N° 2345 del 24 de diciembre de 2003 en relación con los accionantes, de acuerdo a lo previsto en el Art. 555 C.P.C.-----

A su turno, la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Los señores *Rosana María Teresa Paganetti de Carissimo, Silmar Maria Acuña de Yegros, Carla Patricia Frutos de Barboza, María Odalis Acuña Gauto y Julio Cesar Yegros Ojeda*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de **FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**, conforme a las instrumentales obrantes a fojas 3/31 de autos, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5, 9 y 10 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL.SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**.-----

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

Dra. *Guilys Bareiro de Módica*  
Ministra

Dr. ANTONIO PRETES  
Ministro

*Arnaldo Lorenzo*  
Secretario

Alegan los recurrentes que se encuentran vulnerados los Artículos 95 y 103 de la Constitución y fundamentan su acción manifestando, entre otras cosas, que las normativas impugnadas transgreden su dignidad como persona humana.-----

Es de resaltar que los **Artículos 9 y 10 de la Ley N° 2345/03**, impugnados por los recurrentes, fueron modificados por el **Artículo 1 de la Ley N° 4252/10** "*QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3°, 9° Y 10 DE LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"*".-----

Considero oportuno aclarar que las normas impugnadas por los recurrentes están relacionadas al "régimen jubilatorio", cuestión no vinculada a los señores *Rosana María Teresa Paganetti de Carissimo, Silmar María Acuña de Yegros, Carla Patricia Frutos de Barboza, María Odalis Acuña Gauto y Julio Cesar Yegros Ojeda*, pues los mismos no han demostrado su calidad de JUBILADOS del sector público, según podemos comprobar mediante las instrumentales obrantes en autos, por lo tanto dichas normas no les son aplicables. Por lo que difícilmente pueden sentirse agraviados por las mismas y mucho menos pretender estar dotados de legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad contra ellas.-----

Al no haber aun, los recurrentes, accedido al régimen jubilatorio, entendemos que al momento de presentar la acción de inconstitucionalidad en estudio, tenían la expectativa, no así el derecho adquirido, a que se les aplicara la Ley N° 2345/03 y su modificatoria. Al respecto es preciso aclarar que se adquiere un derecho cuando se cumplen las condiciones consagradas en la Ley para acceder a él, de lo contrario se trata de meras expectativas. "*Las meras expectativas no constituyen en propiedad derechos, sino razonables previsiones, fundadas en normas vigentes, relativas a la adquisición de derechos*" (Ossorio, M. y otros "*Enciclopedia Jurídica Omeba*" Driskill: Buenos Aires (1990), T VIII, p. 284). "*No pasan de ser una esperanza o posibilidad de convertirse en derechos adquiridos e ingresar en el patrimonio de una persona cuando se reúnan los presupuestos legales correspondientes, las que mientras tanto no son sino una simple eventualidad*" (Cifuentes, S. "*Elementos de Derecho Civil. Parte General*", Editorial Astrea: Buenos Aires, 4ª ed., 1999, p. 30).-----

Es de entender que el **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y el **Artículo 1 de la Ley N° 4252/10** (que modifica los Artículos 9° y 10 de la Ley N° 2345/03) solo podrían ser impugnados por personas que accedieron al "régimen jubilatorio" y son beneficiarias de la jubilación, solo y únicamente a ellas podría perjudicar su aplicación. Si una persona no se encuentra acogida al régimen jubilatorio, se juzgará que su "**situación jurídica de jubilada**" **no ha quedado definida y consolidada bajo el imperio de la Ley N° 2345/03 y su modificatoria.**-----

Así las cosas, entendemos que los recurrentes se encuentran ante una mera expectativa de acceder a la jubilación, pues solo aspiran a la titularidad de tal derecho en vías de cumplir con las condiciones legalmente exigidas para acceder al mismo. Por lo tanto, los recurrentes al no ser titulares del derecho que invocan y no estar afectados por la aplicación de las normas que impugnan, no podrían ser considerados por parte de esta Sala como sujetos legitimados para provocar el control de constitucionalidad, en estricto cumplimiento a lo previsto en el Artículo 550 del Código Procesal Civil que dice: "*Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, los principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia, la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por las disposiciones de este capítulo*".-----

Es de aclarar que no se adquiere el derecho a la seguridad social, consagrado en nuestra Ley Suprema en su Artículo 95 "DE LA SEGURIDAD SOCIAL", por el simple hecho de ser una persona humana, como sí sucede con los derechos fundamentales. **Para ser titular del derecho a la seguridad social es preciso acreditar en forma fehaciente el cumplimiento de los requisitos que la Ley de manera general impone para adquirirlos.**-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROSANA MARIA TERESA PAGANETTI DE CARISIMO, SILMAR MARIA ACUÑA DE YEGROS, CARLA PATRICIA FRUTOS DE BARBOZA, MARIA ODALIS ACUÑA GAUTO Y JULIO CESAR YEGROS OJEDA C/ LA LEY Nº 2345/2003". AÑO: 2012 - Nº 1275.-----



Es preciso señalar que no cualquier agravio es atendible por la vía constitucional, y quedan fuera de los agravios atendibles aquellos hipotéticos o eventuales. 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, siendo insuficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean. Bien lo dice el Artículo 11 de la Ley Nº 609/95 "Que Organiza la Corte Suprema de Justicia" que la Sala Constitucional es competente para "conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto..."-----

En atención a lo manifestado, opino que por mandato legal esta Sala no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad "en abstracto", es decir, fuera de un "caso concreto" en el que aquellas deban aplicarse, razón por la cual no amerita el análisis de las normas impugnadas y en consecuencia corresponde rechazar la presente, 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:-----

VICTOR M. NÚÑEZ F.  
MINISTRO

Dr. Gladys Bareiro de Modir  
Ministra

Ante mí:

Armando Lorenzini  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 767

Asunción, 04 de Septiembre de 2014.-

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Constitucional  
RESUELVE:

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida-----  
NOTAR, registrar y notificar.-----

VICTOR M. NÚÑEZ F.  
MINISTRO

Dr. Gladys Bareiro de Modir  
Ministra

Ante mí:

Armando Lorenzini  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

