



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Cuarenta y wana.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 18 días del mes de JULIO 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, 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: "MARÍA CRISTINA MIÑO DE QUINTANA C/ ART. 1 DE LA LEY N° 4252/10"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Maria Cristina Miño de Quintana, 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: La señora María Cristina Miño de Quintana, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve la acción de inconstitucionalidad contra el Art. 9° de la Ley N° 4252/10, que modifica el Art. 9 de la Ley 2345/03 y fija la edad de 65 años para la jubilación sea obligatoria, ya sea ella ordinaria o extraordinaria.-----

Manifiesta como fundamento de la acción que la normativa lesiona sus legítimos derechos de ciudadana, docente universitaria y funcionaria pública. Es una norma injusta y discriminatoria que afecta el derecho a la igualdad que debe gozar como persona con dignidad humana. La accionante afirma que se encuentra en la plenitud de sus facultades mentales y psicofísicas, como para desempeñar una función pública. Sostiene que en su aplicación se violan los Arts. 46 y 47 de la Constitución Nacional.-----

1) El proceso es el instrumento de la actividad jurisdiccional, y en éste la forma es esencial, sin llegar al formalismo que constituye la negación de las mismas garantías procesales. Para que los actos procesales puedan producir sus efectos específicos, es necesario que se lleven a cabo conforme a lo previsto legalmente.-----

En todos los procesos jurisdiccionales se contempla, con carácter sistemático o aislado, la posibilidad de subsanación de los defectos de la demanda que pueden obstar a la admisibilidad de la misma o de algún otro acto procesal concreto. Pero tal posibilidad, no libera la carga de las partes, ni significa que alcanza a cualquier vicio, sino sólo a aquéllos que son susceptibles de convalidación o de revalidación.-----

2) Antes de dar trámite a Acciones de Inconstitucionalidad, es necesario verificar que se haya dado cumplimiento a las formalidades establecidas en la Ley en virtud a lo dispuesto en el Art. 552 del Código Procesal Civil.-----

3) Al respecto, la señora María Cristina Miño de Quintana, se presenta como funcionaria pública y docente y, sin embargo, en autos no existe constancia alguna que acredite la calidad o la legitimatio ad causam ante lo planteado, pues solamente acompañó Certificados de Trabajo.-----

4) En materia de acción de inconstitucionalidad, la cuestión de forma es un requisito elemental a los efectos de la admisión de la acción intentada, es decir, se deben cumplir con las mismas formalidades de presentación exigidas en cualquiera de las instancias ordinarias.-----

Dr. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. Antonio Fretes

En el caso en cuestión no se ha cumplido con un requisito formal, cual es la de acreditar la calidad invocada y a partir de allí permitir a esta instancia determinar la legitimidad frente a la norma impugnada.-----

Examinado el expediente y el escrito inicial de demanda a simple vista se observa que nunca fue acreditada válidamente la Legitimación Activa de la accionante (Resoluciones de nombramientos) como funcionaria dependiente y como docente de la Universidad Nacional de Itapúa, por lo cual la Acción no se ajusta a las formalidades previstas en la Ley (Art. 4º-Ley Nº 1626/00).-----

Esta acción carece por lo tanto de sentido lógico formal, pues como lo señaláramos no se cuentan con los documentos que demuestren de manera confiable la calidad de accionante ya que el único documento que la habilitaría como legítima acreedora de tales derechos no se encuentra agregado al expediente, resultando ésta, una presentación incompleta y sin posibilidad de resolverse sobre el fondo de la cuestión por falta de legitimación formal, sin perjuicio de poder realizar una nueva presentación ante la misma instancia una vez subsanados los errores de forma que contiene la misma.-----

5) Tal situación, impide que esta Corte pueda expedirse con respecto a la acción promovida por cuanto que el requisito esencial, es decir, la condición de funcionaria pública y docente, no ha sido constatada por ningún medio fehaciente, la sola invocación de los mismos en tal sentido resulta insuficiente, ya que la norma por ella impugnada hace relación a la jubilación obligatoria de un funcionario en actividad.-----

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde rechazar la presente Acción de Inconstitucionalidad por defectos de forma. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora María Cristina Miño de Quintana, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley Nº 4252/10 "*QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 9 Y 10 DE LA LEY 2345/03 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*", específicamente la parte que modifica el Art. 9 de la Ley Nº 2345/03 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*".-----

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

Sostiene que el artículo impugnado por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringe principios, derechos y garantías consagrados en los Arts. 46 y 47 de la Constitución Nacional.-----

En relación a la impugnación del Art. 1 de la Ley Nº 4252/2010, cabe señalar que la recurrente de manera alguna se halla legitimada 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 "funcionaria activa", 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 otros actos normativos que infrinjan en su aplicación los principios o normas establecidos 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 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 ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MARÍA CRISTINA MIÑO DE QUINTANA C/
ART. 1 DE LA LEY N° 4252/10". AÑO: 2016 – N°
2029.-----

...lo que persigue el actor 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.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora María Cristina Miño de Quintana, de conformidad al Art. 555 del CPC. ES VOTO.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Me permito disentir respetuosamente con quienes me han precedido en el estudio de la presente acción, puesto que entiendo que en este caso corresponde entrar a estudiar el planteamiento de fondo, y hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad, con base a las siguientes consideraciones.-----

Verificados los antecedentes obrantes en autos tenemos que la accionante, María Cristina Miño de Quintana, cuya fecha de nacimiento es 19 de enero de 1951, a la fecha cuenta con 67 años de edad, es funcionaria permanente de la Universidad Nacional de Itapúa desde el año 2000 (fs. 4/6). Con lo que, a la vista de los agravios esgrimidos y la situación particular de la actora se constata que la misma se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Art. 1° de la Ley N° 4252/2010.-----

Para el estudio del Art. 1° de la Ley N° 4252/2010 "*Que modifica los artículos 3°, 9° y 10° de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*, debe considerarse lo establecido en la misma, la cual dispone: "*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...**" (Las negritas son mías).-----*

Vemos que el Art. 9° —modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010—, que en esencia es impugnado, impone la obligación de jubilarse a los 65 años de edad. 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. Hd. La Ley. Buenos Aires. Argentina. 2006. Pág. 918).-----

La materia constitucional está gobernada por principios como la razonabilidad, la proporcionalidad y la igualdad. Estos principios están íntimamente interconectados entre sí, de modo tal que una restricción no justificada o irrazonable de los derechos subjetivos también atenta contra el principio de igualdad. En palabras de Robert Alexy: "*Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está*

Dra. Gladys E. Barreiro de Médica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SECRETARÍA DE FISCALÍA

ordenado un tratamiento igual” (ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. España. 1993. Pág. 395).-----

Debemos decir que, el más importante de todos los supuestos de inactividad cubiertos por los sistemas de protección social 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.-----

En el caso en estudio, la accionante sostiene que la jubilación obligatoria establecida en el Art. 1º de la Ley N°4252/2010, que modifica el Art. 9º de la Ley N°2345/2003 “*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*”, atenta contra derechos y principios consagrados en la Constitución.-----

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

Lo señalado se trasluce en el Art. 6º 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. 95º 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 exíguo, 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. 47º 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 09/05/2016; N° 573 del 02/05/2016 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...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MARÍA CRISTINA MIÑO DE QUINTANA C/
ART. 1 DE LA LEY N° 4252/10". AÑO: 2016 - N°
2029.

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..." (VÁZQUEZ VIALARD, Antonio. *Derecho del Trabajo y de la 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). Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. IJ-UNAM. México D.F. 1997 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 que le fueran encomendadas.

Por todo lo anterior, estimo que corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo analizado.

En conclusión, corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, con relación a la accionante declarar inaplicable el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010 —que modifica el Art. 9° de la Ley N° 2345/2003—, específicamente en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación por haber alcanzado la edad de 65 años de edad. **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:

Ante mí:
Dra. Gladys E. Bareiro de Modica
Ministra

Miryam Patricia Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO VESTER
Ministro

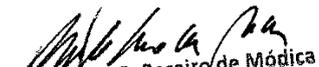
SENTENCIA NUMERO: 594

Asunción, 12 de Julio de 2018 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

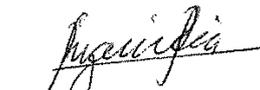
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

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


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Ante mí:


Marcelo Sosa Nicoll
Secretario


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

