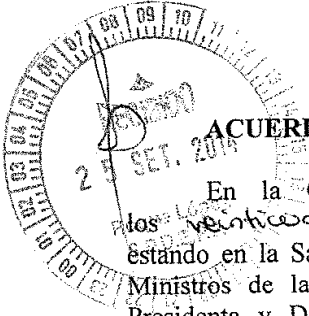




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"OLGA ANA CABAÑAS DE RUIZ Y OTROS C/
ARTS. 9, 10 Y 18 INC. A) Y G) DE LA LEY N°
2345/2003, Y LOS ARTS. 3 Y 6 DEL DECRETO
N° 1579/2004 Y EL ART. 142 DE LA LEY N°
1626/2000". AÑO: 2006 - N° 1660.**-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Novientos cuarenta y ocho.*-----

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinticuatro* días del mes de *septiembre* 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: "OLGA ANA CABAÑAS DE RUIZ Y OTROS C/ ARTS. 9, 10 Y 18 INC. A) Y G) DE LA LEY N° 2345/2003, Y LOS ARTS. 3 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y EL ART. 142 DE LA LEY N° 1626/2000"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Abogada Lourdes C. Fernández, en nombre y representación de Olga Ana Cabañas de Ruiz y otros, por sus propios derechos.-----

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 **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** dijo: 1.- Se presentan ante esta Corte, la Abogada Lourdes Fernández, en nombre y representación de los señores **OLGA ANA CABAÑAS DE RUIZ, CELAIDA OFELIA TERNET GARCIA, MARIA OSMILDA GONZALEZ ALVAREZ, MARIA ALICIA FARIÑA CESPEDES, FRANCISCO ROMAN MAIDANA, NORMA ALEJANDRINA ROTELA PEÑA y FELIPA MIGUELA LLANOS DE BOGADO**, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Artículos 9, 10 y 18 incs. a) y g) de la Ley N° 2345/03 y Arts. 3 y 6 del Decreto N° 1579/2004 y el Art. 142 de la Ley 1626/00.-----

2.- Sustenta fundamentalmente la abogada accionante que las citadas normas impugnadas y sus respectivos decretos vulneran las garantías constitucionales consagradas en los Arts. 6, 9, 57, 102 y el 103 de la Constitución Nacional.-----

3.- La acción debe prosperar parcialmente.-----

En la presente acción, la representante convencional hace una perfecta y detallada transcripción literal de las normas que le son aplicables a los funcionarios públicos acogidos al régimen de jubilación y analizadas las constancias de autos, sus representados son funcionarios activos del Ministerio de Salud, por tanto al ser funcionarios activos las normas impugnadas, aún no le son aplicadas consecuentemente no es tangible el agravio real, concreto y patente que las normas atacadas ocasionan a sus derechos constitucionalmente garantizados. Cabe mencionar a excepción de los Arts. 9 y 10 de la Ley 2345/2003, que sí menoscaban sus derechos constitucionales.-----

El Art. 9 de la Ley 2345/2003, con la modificación del Art. 1° de la Ley N° 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 5° de esta ley.* La

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Arnaldo Levera
Abog. Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

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".-----

El Art. 10 de la Ley 2345/03 expresa: "...podrán obtener la jubilación quienes cuenten con, por lo menos, cincuenta años de edad y un mínimo de veinte años de servicio. El monto de la jubilación se calculará multiplicando la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 5 de esta ley. La Tasa de Sustitución será la que, de acuerdo con la antigüedad, se aplica para la jubilación obligatoria, multiplicada por la razón entre la edad de la persona y 62. Esta razón no puede ser mayor que uno".-----

En relación al Art. 9 de la Ley N° 2345/2003, aún con la modificación introducida por el Art. 1° de la Ley N° 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: -----

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.-----

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 posibilitar 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 62 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.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "OLGA ANA CABAÑAS DE RUIZ Y OTROS C/ ARTS. 9, 10 Y 18 INC. A) Y G) DE LA LEY N° 2345/2003, Y LOS ARTS. 3 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y EL ART. 142 DE LA LEY N° 1626/2000". AÑO: 2006 - N° 1660.

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 cuanto al Art. 10° de la Ley 2345/2003, el mismo deviene inconstitucional al remitirse en cuanto al cálculo de la remuneración base al Art. 5° del mismo cuerpo legal, norma que en sendas jurisprudencias la Corte Suprema ha declarado inconstitucional por constituir el agravio que tropiezan los jubilados de un haber jubilatorio digno que les garantice un nivel de vida óptimo y básico, siguiendo lo ya expuesto por esta Sala en sendas jurisprudencias que declaran inconstitucional la forma de determinar el monto y porcentaje aplicables a la jubilación.

La acción de inconstitucionalidad planteada en cuanto a los demás artículos impugnados debe ser rechazada.

El Art. 550 del C.P.C. dispone: "Toda persona lesionada en su legítimo derecho por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, 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". En el caso de autos, los accionantes al encontrarse dentro del régimen de jubilación no pueden alegar lesión a sus derechos, presupuesto básico contemplado en nuestro ordenamiento de forma en cuanto a la procedencia de toda acción de inconstitucionalidad, los daños a derechos o garantías no pueden ser abstractos los mismos debe ser concretos y reales para dar apertura a la vía del control de constitucionalidad. Pretenden una declaración de inconstitucionalidad preventivo respecto a actos normativos que aún no le han sido aplicados.

El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad requiere que quien la intente tenga un interés en su declaración, por sentirse lesionado como consecuencia de la efectiva aplicación de una ley, que infrinja derechos o garantías constitucionales, y en este estado podemos afirmar, según las constancias que obran en el expediente, que no existe menoscabo concreto y actual a sus derechos sólo el desacuerdo del mismo ante el texto legal impugnado.

El agravio no se haya materializado para que esta vía excepcional quede abierta, pues podría darse la circunstancia que sus reclamos sean acogidos favorablemente y no lleguen a existir los agravios que señalan. Además está vetado a la Corte Suprema de Justicia, realizar un estudio en abstracto sobre la constitucionalidad o no de una norma; las declaraciones se hacen sobre agravios concretos y la solución le es aplicable a ese caso en particular.

En este sentido, dada la situación fáctica planteada y teniendo en cuenta que la acción está dirigida a un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o no de los Artículos

VICTOR M. NUÑEZ R. MINISTRO

Dr. Olga A. Barreto de Mónica

[Signature]

Abog. Arnaldo Lovera Secretario

Dr. ANTONIO PRETES Ministro

[Signature]

18 incs. a) y g) de la Ley N° 2345/03 y Arts. 3 y 6 del Decreto N° 1579/2004 y el Art. 142 de la Ley 1626/00, debe ser rechazada por ser un estudio en abstracto, situación vedada a la Corte, ya que dicho control debe hacerse cuando existe lesión constitucional y dirigida al caos concreto y en el presente caso dichos agravios no han sido materializados. No cualquier agravio es atendible por la vía constitucional, y quedan fuera de los agravios atendibles aquellos hipotéticos o eventuales. Por lo tanto, al no causarle las citadas normas impugnadas agravios concretos a los accionantes, no procede el análisis de estos.-----

En atención a los fundamentos expuestos precedentemente, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 9 con la modificación introducida por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010 y el Art. 10 de la 2345/2003, en relación a los accionantes. Es mi voto.-----

A su turno, el Doctor **FRETES** dijo: 1.- Se presentan ante esta Corte, la Abogada Lourdes Fernández, en nombre y representación de los señores OLGA ANA CABAÑAS DE RUIZ, CELAIDA OFELIA TERNET GARCIA, MARIA OSMILDA GONZALEZ ALVAREZ, MARIA ALICIA FARIÑA CESPEDES, FRANCISCO ROMAN MAIDANA, NORMA ALEJANDRINA ROTELA PEÑA y FELIPA MIGUELA LLANOS DE BOGADO, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Artículos 9, 10 y 18 incs. a) y g) de la Ley N° 2345/03 y Arts. 3 y 6 del Decreto N° 1579/2004 y el Art. 142 de la Ley 1626/00.-----

2.- Sustenta fundamentalmente la abogada accionante que las citadas normas impugnadas y sus respectivos decretos vulneran las garantías constitucionales consagradas en los Arts. 6, 9, 57, 102 y el 103 de la Constitución Nacional.-----

3.- La acción debe ser rechazada.-----

En la presente acción, la representante convencional hace una perfecta y detallada transcripción literal de las normas que le son aplicables a los funcionarios públicos acogidos al régimen de jubilación y analizadas las constancias de autos, sus representados son funcionarios activos del Ministerio de Salud, por tanto al ser activos las normas impugnadas, aún no le son aplicadas, por tanto, no es tangible el agravio real, concreto y patente que las normas atacadas ocasionan a sus derechos constitucionalmente garantizados.-----

Analizada la acción de inconstitucionalidad planteada, he de referir que estamos en presencia de una impugnación con intención abstracta.-----

Dicho lo cual, adelanto mi voto en el sentido de rechazar la presente acción por improcedente. El Art. 550 del C.P.C. dispone: "Toda persona lesionada en su legítimo derecho por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, 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". En el caso de autos, los accionantes al no encontrarse dentro del régimen de jubilación no pueden alegar lesión a sus derechos, presupuesto básico contemplado en nuestro ordenamiento de forma en cuanto a la procedencia de toda acción de inconstitucionalidad, los daños a derechos o garantías no pueden ser abstractos los mismos debe ser concretos y reales para dar apertura a la vía del control de constitucionalidad. Pretenden una declaración de inconstitucionalidad preventivo respecto a actos normativos que aún no le han sido aplicados.-----

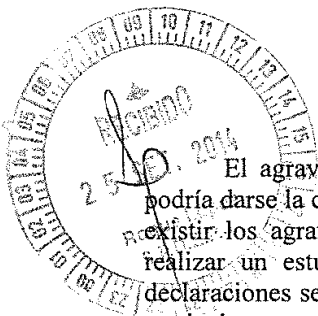
El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad requiere que quien la intente tenga un interés en su declaración, por sentirse lesionado como consecuencia de la efectiva aplicación de una ley, que infrinja derechos o garantías constitucionales, y en este estado podemos afirmar, según las constancias que obran en el expediente, que no existe menoscabo concreto y actual a sus derechos sólo el desacuerdo del mismo ante el texto legal impugnado.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"OLGA ANA CABAÑAS DE RUIZ Y OTROS C/
ARTS. 9, 10 Y 18 INC. A) Y G) DE LA LEY N°
2345/2003, Y LOS ARTS. 3 Y 6 DEL DECRETO
N° 1579/2004 Y EL ART. 142 DE LA LEY N°
1626/2000". AÑO: 2006 - N° 1660.**



El agravio no se haya materializado para que esta vía excepcional abierta, pues podría darse la circunstancia que sus reclamos sean acogidos favorablemente y no lleguen a existir los agravios que señalan. Además está vetado a la Corte Suprema de Justicia, realizar un estudio en abstracto sobre la constitucionalidad o no de una norma; las declaraciones se hacen sobre agravios concretos y la solución le es aplicable a ese caso en particular.

En este sentido, dada la situación fáctica planteada y teniendo en cuenta que la acción está dirigida a un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o no de los Artículos 9, 10 y 18 incs. a) y g) de la Ley N° 2345/03 y Arts. 3 y 6 del Decreto N° 1579/2004 y el Art. 142 de la Ley 1626/00, debe ser rechazada por ser un estudio en abstracto, situación vedada a la Corte, ya que dicho control debe hacerse cuando existe lesión constitucional y dirigida al caos concreto y en el presente caso dichos agravios no han sido materializados. No cualquier agravio es atendible por la vía constitucional, y quedan fuera de los agravios atendibles aquellos hipotéticos o eventuales. Por lo tanto, al no causarles las citadas normas impugnadas agravios concretos a los accionantes, no procede el análisis del mismo.

En atención a la cuestión fáctica señalada, considero que un pronunciamiento relativo a la inconstitucionalidad o no de artículos que no causan un agravio real y concreto a los solicitantes, sería no sólo un pronunciamiento en abstracto sino ilógico, carente de validez jurídica y virtualidad práctica, lo cual está vedado a la Corte, por lo que corresponde el rechazo de la presente acción. Es mi voto.

A su turno, la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Sra. Lourdes C. Fernández, en nombre y representación de las Sras. OLGA ANA CABAÑAS DE RUIZ, CELAIDA OFELIA TERNET GARCIA, MARIA OSMILDA GONZALEZ ALVAREZ, MARIA ALICIA FARIÑA CESPEDES, FRANCISCO ROMAN MAIDANA, NORMA ALEJANDRINA ROTELA PEÑA y FELIPA MIGUELA LLANOS DE BOGADO, presenta Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 9, 10 y 18 incs. a) y g) de la Ley N° 2345/2003, los Arts. 3 y 6 del Decreto N° 1579/04, y el Art. 142 de la Ley N° 1626/2000.

Refieren el accionante que las normas impugnadas conculcan, el Art. 102 de la Carta Magna.

El Representante de la Fiscalía General del Estado, a través del Dictamen N° 303 de fecha 26.03.2007, aconsejó el rechazo de la acción de inconstitucionalidad planteada.

La presente Acción de Inconstitucionalidad, debe ser rechazada, por los fundamentos que sigue:

En el estudio de la admisibilidad de la Acción de Inconstitucionalidad, entendida ésta como las condiciones de derecho, interés y la calidad que debe justificar la presentación para que una acción prospere, es decir, para que la acción sea admitida en la sentencia definitiva, al final del proceso; deben verificarse –prima facie– si las condiciones de ejercicio de la acción están presentes (la pretensión que se alega en el escrito de demanda y el cumplimiento de los requisitos establecidos para el escrito de demanda).

El Código Procesal Civil establece cuáles son las condiciones que debe reunir una demanda en caso de inconstitucionalidad contra resoluciones judiciales, y lo hace en el Art. 552, que dice: "...Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición constitucional. Citará además, la norma, derecho, exención, garantía o principio que

Abog. **Arnaldo Levera**
Secretario

Dr. **Alcides Bareiro de Módica**
Ministra

Dr. **ANTONIO FRETES**
Ministro

sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción..." (sic).-----

Como puede verificarse, la accionante ha dado cumplimiento a los requisitos exigidos como condiciones de ejercicio de la acción, previstos en el Art. 552 del Código Procesal Civil; es decir, se hallan debidamente individualizadas las normas impugnadas, así como la disposición constitucional infringida, es decir, el Art. 102, además constan los fundamentos.-----

En cuanto al estudio de la admisibilidad; para que una acción prospere y sea admitida en la sentencia definitiva, debe justificarse el derecho, el interés y la calidad de la presentación en el sentido que debe hallarse debidamente individualizado un litigio pre-existente, donde la declaración de inconstitucionalidad tiene que venir impuesta por la imposibilidad de resolver el caso sin examinar la cuestión constitucional. Si no fuese así, se ejercería un control abstracto innecesario sobre los actos de los otros Poderes.-----

La necesidad de que haya un caso concreto, en que se alegue la inconstitucionalidad de una norma, para la admisibilidad de la Acción de Inconstitucionalidad, surge expresamente del Artículo 260 de la Constitución, que limita de ese modo la facultad de control de la Corte Suprema de Justicia. En otras palabras, lo que se requiere es la existencia de un juicio o proceso, iniciado por parte interesada, en el cual proceda la declaración.-----

En este sentido, la propia recurrente, refiere en su escrito de Acción de Inconstitucional que sus mandantes las Sras. OLGA ANA CABAÑAS DE RUIZ, CELAIDA OFELIA TERNET GARCIA, MARIA OSMILDA GONZALEZ ALVAREZ, MARIA ALICIA FARIÑA CESPEDES, FRANCISCO ROMAN MAIDANA, NORMA ALEJANDRINA ROTELA PEÑA y FELIPA MIGUELA LLANOS DE BOGADO, actualmente no se encuentran tramitando sus jubilaciones, es decir, la misma afirma que no existe juicio o proceso alguno cuya resolución dependa del análisis de la cuestión constitucional sometida a esta Corte, razones por las cuales la acción no puede prosperar.-----

En consecuencia, y por lo expuesto en los párrafos anteriores, opino que 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:-----

Ante mí:
VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Dr. Cecilia Borero de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 948. -

Asunción, 21 de setiembre 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.-----

Ante mí:
VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Dr. Cecilia Borero de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Lezana
Secretario

