



ACUERDO
27 SET. 2017
Escriba J. J. J.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos treinta y nueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veintiuno~~ ^{veintidós} días del mes de ~~setiembre~~ ^{octubre} del año dos mil dieciocho, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **SINDULFO BLANCO**, quien integra esta Sala por inhibición del Doctor **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **CONSULTA CONSTITUCIONAL: "SALVADOR ECHEVERRIA GOMEZ C/ RES. N° 790 DE FECHA 14/04/2014 DICTADA POR LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES (DGPJ)"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Miembro del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, Arsenio Coronel Benítez.

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:

CUESTION:

¿Es inconstitucional el Art. 9 de la Ley N° 2345/03, modificado por la Ley N° 4252/10?.

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: La presente consulta de constitucionalidad tiene como telón de fondo una demanda promovida por el Sr. Salvador Echeverría Gómez ante la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas. En resumidas cuentas, el referido accionante peticiona a dicho Tribunal la revocación de la Resolución DGJP N° 790 del 14/04/2014, por la cual la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda resuelve acordar al mismo su jubilación obligatoria, por haber cumplido sesenta y cinco años de edad, en virtud de lo dispuesto por el Art. 9 de la ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la ley N° 4252/2010.

En ese orden de cosas, y frente la obligación que tiene el Tribunal de aplicar la ley, el mismo -antes de resolver el fondo de la cuestión implicada en dicha acción- plantea a esta Sala Constitucional la presente consulta, en los términos de la Nota N° 01 del 30/06/2017 (fs. 171/172), fundándola en la duda que dicho Colegiado guarda acerca de la constitucionalidad del Art. 9 de ley 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, concretamente, en la parte que establece la jubilación obligatoria de los servidores públicos que han cumplido sesenta y cinco años de edad.

El referido Tribunal realiza la consulta de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 inciso a) del C.P.C., que acuerda a los jueces y Tribunales la facultad de "*remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el artículo 200 de la Constitución, siempre que a su juicio una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales...*".

Del texto de la disposición legal transcrita, se desprende que los requisitos para la viabilidad de la consulta constitucional son: 1) La ejecutoriedad de la providencia de autos; y, 2) La mención por el requirente de la disposición normativa acerca de cuya constitucionalidad tiene duda, así como de los preceptos constitucionales que presume son vulnerados por aquella, expresando claramente los fundamentos de dicha duda.

En cuanto al primer requisito, el llamamiento de "autos", en la especie se ha dado cumplimiento al mismo, con el dictamamiento de la providencia de fecha 03/03/2017 (fs. 167), que llama Autos para Sentencia.

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SINDULFO BLANCO
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Con relación al segundo requisito –fundamentación suficiente de la duda–, el mismo se halla sobradamente cumplido en este caso, con los argumentos expuestos por el Tribunal consultante acerca de la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada, por el quebrantamiento del principio de igualdad. Ante todo ello, estimo que corresponde evacuar la presente consulta, lo que se hace de acuerdo con las consideraciones que siguen:-----

La disposición legal cuya constitucionalidad es puesta en entredicho – Art. 9 de ley 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010 – 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).-----

Vemos que la norma en estudio es impugnada, esencialmente, porque impone la obligación de jubilarse a los 65 años. Concretamente, el Tribunal consultante aduce que la jubilación obligatoria establecida por el Art. 9° de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, vulnera los artículos 46, 47,86 y 88 de la Constitución y así atenta contra derechos y principios consagrados en la misma, principalmente, el derecho a la igualdad ante la ley.-----

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 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. 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;...///...



RECIBIDO
21/04/2018
DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES

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 exiguo, 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 inconstitucionalidad de la norma cuyo enjuiciamiento nos ocupa; 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 Seguridad Social*. Tomo 1. Editorial Astrea. Buenos Aires. Argentina. 1999. Pág. 348). La estabilidad en el empleo es, en resúmenes 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.-----

Dra. Gladys E. Bareño de Mbedza
Ministra

Margarita Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SINDULFO BLANCO
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Basada en todo ello, considero que la presente consulta debe evacuarse en el sentido de declarar inconstitucional y, por ende, inaplicable al presente caso, el Art. 9 de ley 2345/2003 “*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*, modificado por el Art. 1º de la Ley N° 4252/2010, en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación. **Voto en ese sentido.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: 1) El Miembro del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala Arsenio Coronel Benítez, dispuso remitir por Nota N° 1 de fecha 30 de junio de 2017, estos autos en consulta a la Corte Suprema de Justicia, a los efectos de expedirse con respecto a la inconstitucionalidad o no del Art. 9 de la Ley N° 2345/03, modificada por la Ley N° 4252/10”. Se realiza la citada consulta de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 inc. a) del C.P.C.-----

2) Si bien la facultad de responder consultas de constitucionalidad de parte de la Corte Suprema de Justicia está prevista en la norma invocada y ha sido admitida en ocasiones anteriores por esta Sala, respecto al punto señalamos el Artículo 18 numeral a) del Código Procesal Civil: “...*Facultades ordenatorias e instructorias. Los jueces y tribunales podrán, aun sin requerimiento de parte: a) remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el artículo 200 de la Constitución, siempre que a su juicio una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales...*” (**Art. 200 de la CN 1967 derogado por la CN de 1992**), he aquí el error el cual consiste en la existencia de un artículo legal que nos remite erróneamente a otro artículo o institución derogada o inexistente, me permito realizar las siguientes consideraciones con relación al tema:--

2.1) La Constitución Nacional, en cuyo Art. 259 establece los deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, no incluye entre los mismos la facultad de evacuar consultas constitucionales. Tampoco incluye tal posibilidad el Art. 260, referido a los deberes y atribuciones de la Sala Constitucional. En efecto, el Art. 259 de la Carta Magna, en su única disposición referida a las cuestiones constitucionales, dispone en su numeral 5 el deber y la atribución de “conocer y resolver sobre inconstitucionalidad”. A su vez, en el Art. 260, con respecto a los deberes y atribuciones concretos y exclusivos de la Sala menciona sólo dos: “1) conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto y en fallo que solo tendrá efecto con relación a ese caso, y 2) decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución”. Y agrega que “el procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte”.-----

2.2) La CSJ en reiterados fallos se ha expedido siempre en el sentido de que solo pueden iniciar la acción de inconstitucionalidad quienes se ven directamente afectados por la norma o resolución judicial que reputan de inconstitucional, conforme lo establece el art.550 del Código Procesal Civil que 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 facultades de promover ante la Corte Suprema de Justicia la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por disposiciones de este Capítulo.**”-----

Y el Art. 552 del mencionado cuerpo legal establece: “Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionara claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad, impugnado, o en su caso, la disposición inconstitucional. Citara además, la norma, derecho, exención garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición.”-----

Al respecto, corresponde señalar que quien pretende promover una acción de esta naturaleza, debe acreditar la **titularidad** de un **interés particular y directo**, en contraposición, se ha admitido la consulta constitucional elevada por jueces y Tribunales, quienes no se encuentran legitimados para hacerlo. -----

2.3) De la lectura de las normas constitucionales transcritas no surge que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia tenga como deber y atribución entender las consultas remitidas por los Jueces y Tribunales, pues su competencia está limitada a conocer y resolver la inconstitucionalidad de actos...///...



RECEBIDO
21/04/2018

normativos y de resoluciones judiciales contrarios a la Carta Magna, por las vías procesales de la acción y de la excepción. Estando taxativamente establecidas por la Constitución las facultades de esta Sala y no encontrándose comprendida entre ellas la de evacuar consultas, ésta es inexistente. Una ley, aún de la importancia del Código Procesal Civil, no puede fijar deberes y atribuciones que los convencionales constituyentes en su momento decidieron no incluir. Es más, ni siquiera autorizaron la remisión a una ley para la fijación de otras facultades no previstas en el texto constitucional, postura que la misma CSJ reafirma en sesión ordinaria del 14 de abril de 2015 sentada en Acta Punto 8 en contestación al *oficio N° 17/2015 de los Miembros del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Sexta Sala de la Capital, por el cual consultan respecto a la vigencia del Art 9° de la Acordada N° 58 del 20 de diciembre de 1985, en el cual se dispuso que el turno de los Amparos en cuanto a la sustanciación y competencia en los recursos de apelación se regirá por el turno de rúbrica de los Tribunales, o, si fue modificado por la Acordada 593/09, debiendo por ello estas causas ser sorteadas.* **"SE RESUELVE HACER SABER QUE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA NO ES ÓRGANO DE CONSULTA."** En consecuencia, la de evacuar consultas referida a la Sala Constitucional de la Corte lisa y llanamente no forma parte de nuestro ordenamiento jurídico.-----

3) Los Jueces se encuentran obligados a fundar sus resoluciones en la Constitución Nacional y en las leyes (Art. 256, CN). Y han de hacerlo, conscientes de que sus fallos estarán sujetos al recurso de revisión. Son las partes litigantes las que, eventualmente, han de objetar la constitucionalidad de las normas aplicadas en la decisión del caso que les ocupa, para lo cual tienen los resortes legales pertinentes. Más allá del hecho decisivo de que la Sala Constitucional carece de atribuciones para evacuar consultas, desde un punto de vista práctico, hacerlo presupondrá un prejuzgamiento y un dispendio innecesario de la actividad jurisdiccional.-----

4) En atención a las consideraciones que anteceden, considero que no corresponde evacuar la consulta realizada por el Miembro del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala Arsenio Coronel Benítez, en los términos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **BLANCO** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, 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:

Dra. Gladys L. Bareño de Mollada
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SINDULO BLANCO
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 839.

Asunción, 24 de setiembre de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA


Sala Constitucional

RESUELVE:

DECLARAR la inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley N° 2345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público” modificado por el Art. 1 de la Ley N° 4252/10, en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación y su inaplicabilidad en el presente caso.-----

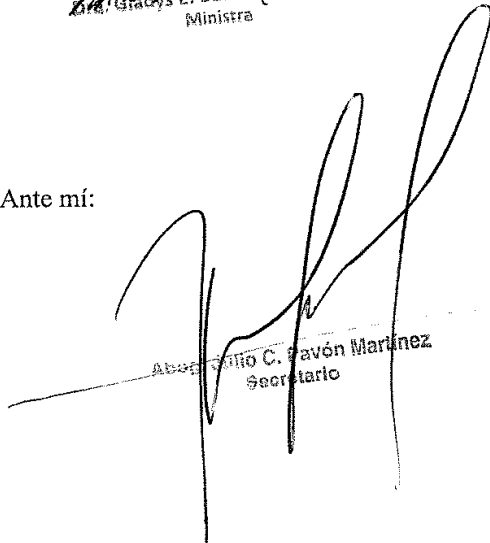
ANOTAR y registrar.-----


Gracys E. Bareiro de Móbica
Ministra


Miryam Peñu Cundia
MINISTRA C.S.J.


SINDULFO BLANCO
Ministro

Ante mí:


Abel C. Pavón Martínez
Secretario

