CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ANTONIO ALFONSO DOMINGUEZ CABRERA C/ ART. 9 DE LA LEY N °2345/03 Y DECRETO REGLAMENTARIO N°1579/04, ESPECIFICAMENTE LOS ART. 2°,3°,4° Y 6°, ASI COMO EL ART. 1 DE LA LEY N°4252/2010 LA CUAL MODF. LOS ART. 3°, 9° Y 10 DE LA LEY N°2345/03 AÑO: 2019 N°:1190.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 20-09-2024 Roque López Fdo. Funcionario

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Novecientos cincuenta y cinco

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los diecinueve días del mes de septiembre del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores GUSTAVO SANTANDER DANS, VICTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ANTONIO ALFONSO DOMINGUEZ CABRERA C/ ART. 9 DE LA LEY N °2345/03 Y DECRETO REGLAMENTARIO N°1579/04, ESPECIFICAMENTE LOS ART. 2°,3°,4° Y 6°, ASI COMO EL ART. 1 DE LA LEY N°4252/2010 LA CUAL MODF. LOS ART. 3°, 9° Y 10 DE LA LEY N°2345/03**", a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor Antonio Alfonso Domínguez Cabrera por derecho propio y bajo patrocinio de abogada.----------

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

C U E S T I Ó N:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?----------
Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS**.----------

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS** dijo: El señor Antonio Alfonso Domínguez Cabrera, bajo patrocinio de la Abg. Leticia Marecos, promueve acción de inconstitucionalidad 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*" y de los Arts. 2°, 3°, 4° y 6° del Decreto N.° 1579/2004.----------

El accionante a la fecha tiene 70 años de edad y reviste la calidad de funcionario dependiente de la Dirección Nacional de Correos del Paraguay, por tanto, se comprueba que el mismo se halla afectado por las normas que establecen el obligatorio paso a la pasividad del funcionario público que haya cumplido la edad de 65 años.----------

El mismo sostiene que las normas cuya constitucionalidad se pone en entredicho infringen lo establecido en los Arts. 4, 49, 86, 88 y 103 de la Constitución Nacional. Afirma que las normativas establecen groseramente la discriminación de los ciudadanos por motivos de edad y además establece fórmulas y requisitos para acceder a lo que por derecho le corresponde a cada ciudadano, provocando una doble agresión hacia la dignidad de las personas en el sentido de que niega su capacidad intelectual y las condena a una tercera edad llena de privaciones. Aduce que se le niega la oportunidad de seguir ejerciendo funciones,

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

siendo que dicho ejercicio se encuentra enriquecido por la experiencia y el conocimiento adquiridos, lo cuales brindan un aporte invaluable a la Función Pública.----------

A los efectos de analizar la cuestión constitucional propuesta, es necesario transcribir las disposiciones normativas impugnadas.----------

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 / 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. Todos los funcionarios que fueron afectados por el Artículo 9° de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", tendrán derecho a una jubilación cuyo monto será establecido por el sistema previsto en el párrafo anterior, pero en ningún caso podrá ser inferior al 40% (cuarenta por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley...".*----------

Por su parte, Art, 2° del Decreto N.° 1579/2004 reza: "*La Remuneración Base establecida en el Artículo 50 de la Ley N° 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente formula:*

$$\text{Remuneración Base:} \quad \frac{\text{Sumatoria de las últimas 60 remuneraciones imponibles}}{60}$$

De existir periodos no aportados durante los cinco (5) últimos años, igual se tomarán las sesenta (60) últimas remuneraciones imponibles percibidas de acuerdo a la legislación vigente en su momento, aunque sobrepasen dicho periodo".----------

Asimismo, el Art. 3° de la normativa reglamentaria dice: "*El monto del primer pago del beneficio establecido en el Artículo 9° de la Ley N° 2345/2003 se calculará de acuerdo a la siguiente fórmula.*----------

Monto del primer pago de la jubilación obligatoria	=	*Remuneración base*	*x*	*Tasa de sustitución para jubilación obligatoria*

La Remuneración Base será la que resulte de aplicar el Artículo 20 de este Decreto. La Tabla de Tasas de Sustitución de acuerdo a los años de servicios será la establecida en el Anexo N° 1 que forma parte del presente Decreto .----------

Una vez determinado el monto del primer pago, éste variará exclusivamente de acuerdo al mecanismo de actualización establecido en el Artículo 60 del presente Decreto".----------

El Art. 4° del mismo cuerpo reglamentario dispone: "*El monto del primer pago del beneficio establecido en el Artículo 10 de la Ley N° 2345/2003 se calculará de acuerdo a la siguiente fórmula:*----------

RECIBIDO 20-09-2024

Monto del primer pago de la jubilación	=	*Remuneración base*	*x*	*Tasa de sustitución para jubilación*

La Remuneración Base será la que resulte de aplicar el Artículo 20 de este Decreto. La Tabla de Tasas de Sustitución de acuerdo a edad y años de servicios se establece en el Anexo 2 que forma parte del presente Decreto.----------

Una vez determinado el monto del primer pago, éste variará exclusivamente de acuerdo al mecanismo de actualización establecido en el Artículo 60 del presente Decreto".----------

Finalmente, el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 prescribe: "*En todos los casos, la actualización de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se realizará de oficio en el mes de enero de cada año, multiplicando los haberes vigentes en el año anterior por un factor de aplicación general que se calculará como sigue:----------*

El factor de ajuste se calculará de la siguiente forma:----------

$$T = \frac{\frac{St}{Nt}}{Nt\text{-}1}$$

T= Factor de ajuste a ser aplicado a las jubilaciones durante el mes de enero de cada año por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda.----------
St= Total de sueldos correspondientes al año del ajuste inicialmente presupuestados, Código 111 del Clasificador Presupuestario.----------
St-1 = Total de sueldos correspondientes al año anterior al ajuste inicialmente presupuestados, Código 111 del Clasificador Presupuestario.----------
Nt= Número total de cargos presupuestados inicialmente en el año que se realiza el ajuste.---
Nt-I = Número total de cargos presupuestados inicialmente en el año anterior al que se realiza el ajuste.----------

$$Jt = Jt\text{-}IX\ T$$

Jt = Jubilación, pensión o haber de retiro a percibir a partir del 1 de enero del año en curso.---
Jt-I = Jubilación, pensión o haber de retiro percibido durante el año anterior al ajuste.----------
En ningún caso el ajuste a aplicar podrá representar un porcentaje mayor que la inflación del año anterior, calculada por el Banco Central del Paraguay.----------

En primer término debe puntualizarse, ante la pluralidad de disposiciones impugnadas, que los agravios del accionante se ciñen concretamente en lo atinente a la *jubilación obligatoria por edad*, según se desprende de los términos en que se planteó esta acción. Las normas que

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

regulan el paso a la jubilación obligatoria son el Art. 1° de la Ley N.° 4252/2010 y el Art. 3° del Decreto N° 1579/2004.----------

Por tanto, con relación a la impugnación de las demás normas -Arts. 2°, 4° y 6° del Decreto N° 1579/2004- esta debe rechazarse en razón de que los agravios expresados no guardan relación con el contenido de las normas impugnadas y, por tanto, estas no le son aplicables al accionante y en consecuencia no pueden causar lesión en sus intereses y derechos.----------

Hecha esta aclaración, como punto de partida del enjuiciamiento de constitucionalidad que nos ocupa, debe señalarse que nuestra Constitución, en su artículo 1 define a la República del Paraguay como: *"..un Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado que adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana"*. En el mismo contexto, el artículo 3 dispone: *"El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de ley"*. Todas estas características tienen importantes derivaciones en los institutos que crea la misma Constitución, en sus atribuciones y deberes, en su finalidad y modo de funcionamiento.---------

Como se mencionó *supra*, los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) tienen el mismo rango y el equilibrio entre ellos se da a través de un sistema de *frenos y contrapesos*, que en conjunto garantizan la funcionalidad del sistema, el imperio de un Estado de Derecho y la vigencia de las libertades fundamentales. Ninguno de ellos está subordinado a otro poder u órgano estatal, pero tienen una necesaria interdependencia a nivel funcional. En ese orden, existen ciertas atribuciones y competencias específicas, asignadas algunas por la Constitución, en forma exclusiva y excluyente que, por ello, constituyen su *zona de reserva*, vedada de la posibilidad de que otros poderes u órganos estatales se inmiscuyan en ella o pretendan ejercer esas atribuciones y competencias exclusivas.----------

Así, dentro de nuestro régimen constitucional, constituyen *zonas de reserva*: a) del Poder Legislativo, entre otras: los deberes y atribuciones mencionados en el Art. 202 C.N., Art. 203 C.N. de la formación y sanción de las leyes, el juicio político (Art. 225 C.N.), la designación de sus autoridades y empleados (Art. 200 C.N.), la citación e interpelación (Art. 193 C.N.), el voto de censura (Art. 194 C.N.); b) del Poder Ejecutivo, entre otras son las mencionadas en el Art. 238 C.N., tales como dirigir la administración general del país, dirigir el manejo de las relaciones exteriores de la república, nombrar y remover a los ministros del Poder Ejecutivo; y, c) con respecto al Poder Judicial, básicamente la función jurisdiccional, es decir, de juzgar y administrar justicia, con la significación y el alcance de resolver (conocer y juzgar) los conflictos jurídicos suscitados entre dos o más personas naturales o jurídicas, mediante el dictado de una norma jurídica específica (sentencia definitiva) con imperio decisorio y obligatorio.----------

En ese orden, por expreso mandato de la Constitución, la facultad de regular el régimen jubilatorio es delegada al Congreso, según el Art. 103 de la Carta Magna, que dice: "*Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*" (el subrayado es mío).

En consecuencia, a tenor de la norma constitucional arriba transcripta, todo lo concerniente al sistema jubilatorio es materia delegada al Poder Legislativo, sin excepciones, en virtud del *Principio de Reserva de ley*. De ello se deduce que, en cuanto al tema que se analiza en el *sub examine*, la determinación de la edad jubilatoria establecida en el Art. 9 de la Ley N° 2345/03, modificado por la Ley N° 4252/10, queda circunscripta en la referida facultad, atribuida constitucionalmente al Poder Legislativo, por lo que no puede considerarse que el Congreso, al regular por ley tal cuestión, haya transgredido disposiciones de la Carta Magna.-

Si bien la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala Constitucional, se erige en la instancia de control, desde la óptica constitucional, del ejercicio de las facultades otorgadas a los demás poderes del Estado, como consecuencia del ya señalado principio de *separación de poderes*, existe un deber de respeto y de no intromisión entre los poderes públicos, derivado de las competencias reservadas de cada uno de ellos, que deben ser respetadas mutuamente, dentro de los límites establecidos por la Carta Magna. En esa línea, el Poder Legislativo goza de un margen de apreciación acerca de la idoneidad y utilidad de la adopción de una u otra fórmula normativa, que escapa al control de esta Sala Constitucional, en tanto ello no conlleve una ostensible conculcación de la Supremacía de la Constitución. Puede considerarse injusta o no una disposición normativa o reglamentaria, lo que no significa que la misma sea contraria a una disposición constitucional, que amerite declarar la inconstitucionalidad del alcance de la misma, por arbitrariedad u otros fundamentos.----------

Es por ello que el beneficiario de una jubilación otorgada por ley, no puede, sin incurrir en una actitud injusta, reclamar la permanencia en el cargo. La jubilación, desde todo punto de vista, más que un agravio, es un beneficio social que el Estado otorga al funcionario por los años de permanencia y de servicios prestados a la Administración Pública, dando el Estado por satisfecho el derecho constitucional de todo paraguayo *"...a ocupar funciones o empleos públicos"* (Art. 101 C.N.) y el deber de otorgar *"...dentro del sistema nacional de seguridad social"* ... *"el régimen de jubilaciones de los funcionarios y empleados públicos"* (Art. 103 C.N.) y dejar una nueva plaza, para igual derecho de otro paraguayo en consonancia con el Art. 47 inc. 3 de la C.N., así como del Art. 101 de la Carta Magna, en cuanto dispone: *"...Todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y empleos públicos"*.----------

La jubilación, como modo de terminación de la relación jurídica entre el Estado y el funcionario público, lejos de ser un castigo o arbitrariedad, es un instituto que encuentra su fundamento principal en la propia *dignidad humana*, proclamada ya desde el Preámbulo de nuestra Constitución, así como en la calidad de vida y en el derecho al bienestar integral de las personas de la tercera edad (Arts. 6, 57 y 95 de la C.N.) de aquellos trabajadores que han llegado a la edad determinada por la ley para ser tenido en cuenta desde la óptica de la Seguridad Social (Art. 95 C.N.), a los efectos de dar paso a la pasividad.----------

Vale apuntar que, en relación a los trabajadores de la tercera edad, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su *Recomendación N° 162 Sobre los Trabajadores de Edad*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

(1980), no expresa que el derecho a conservar el puesto de trabajo tenga un carácter absoluto y eterno, sino que consagra una serie de principios altamente tuitivos de las mismos, relativos a la preparación y acceso al retiro, indicando en su parte cuarta, que las disposiciones legislativas o de otro tipo que fijen una edad obligatoria para la terminación de la relación de trabajo, deberían examinarse a la luz de las disposiciones protectorias contenidas en la misma.

Es cierto que la discriminación está proscripta en nuestra Constitución, de forma genérica en el Art. 46; y de manera concreta en el ámbito laboral por motivo de la edad, de acuerdo con el Art. 88, pero, la norma impugnada no entraña discriminación alguna con respecto a los funcionarios públicos que han llegado a la vejez, puesto que, si bien la fijación por ley de una edad para la jubilación forzosa de los servidores públicos es una limitación del derecho al trabajo de éstos; en el ámbito público, sin embargo, esta limitación, establecida en el marco de la regulación del sistema jubilatorio, a más de constituir una potestad legislativa atribuida constitucionalmente (Art. 103 C.N.), responde a criterios objetivos y que guardan proporcionalidad con el fin de hacer efectivos los ya mencionados derechos y principios constitucionales. En efecto, la jubilación forzosa constituye un instrumento por el cual el Legislador por un lado, posibilita la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública (Arts. 47 y 101 C.N.) y el recambio de la plantilla de servidores estatales, mientras que, por el otro, el servidor público que pasa a una situación de retiro, disfruta en delante de su derecho al descanso, con el disfrute del pertinente haber jubilatorio, y la especial protección como persona de la tercera edad y sujeto de la Seguridad Social (Arts. 6, 57 y 95 de la C.N.). Por estas razones, la norma de marras, se insiste, no puede ser reprochada de inconstitucional.—

Finalmente, debe señalarse que subyace en esta cuestión el problema de la eventual insuficiencia del haber jubilatorio para obrar como una prestación sustitutiva del salario que se dejará de percibir por el paso a la pasividad, lo que lleva al funcionario a tratar de postergar en lo posible su jubilación. Mas, la referida circunstancia, asi como el tipo de tratamiento que otorgan a este complejo tema de las normas de Seguridad Social que integran nuestro ordenamiento jurídico, y su consonancia o no por las fórmulas consideradas más flexibles o equitativas, como las que postulan soluciones de paso gradual desde la actividad al retiro, es algo que corresponde a la valoración política y legislativa, y no al ámbito del juicio de constitucionalidad.----------

Por todo lo expuesto, concluyo que la edad jubilatoria razonablemente dimensionada no podría considerarse inconstitucional, por lo que corresponde el rechazo de la acción intentada. **Es mi opinión**.----------

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA,** dijo:----------

1. Me adhiero al voto del **Ministro Dr. Cesar Diesel**, por el **RECHAZO** de la presente Acción de Inconstitucionalidad planteada por el Señor Antonio Alfonso Domínguez Cabrera, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, en contra del Art. 9 de la Ley N° 2345/03, del Decreto Reglamentario N° 1579, específicamente los arts. 2°, 3°, 4° y 6°; y del art. 1° de la Ley N° 4252/10 *"QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3°, 90 Y 10 DE LA LEY N° 2.345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"*; y en ese sentido me permito agregar cuanto sigue:----------

2. Manifiesta el accionante que posee la calidad de Funcionario del Tribunal Superior de Justicia Electoral, lo cual se verifica conforme instrumentales agregadas en autos. Sosteniendo en lo medular de su escrito que la norma impugnada lesiona los artículos 14, 46, 47, 57, 86, 88, 92, 95, 102, 103, y 137 de la Constitución Nacional.------

3. Cabe señalar que el Art. 9 de la Ley N° 2345/2003 fue modificado por el Art. 1 de la Ley N° 4252/10, por ende la normativa legal que agravia al accionante, es el Artículo 1 de la Ley N° 4252 que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/2003 de fecha 24 de diciembre de 2003 "De Reforma Y Sostenibilidad De La Caja Fiscal. Sistema De Jubilaciones Y Pensiones Del Sector Publico".----------

4. De acuerdo a la copia de la cédula de identidad del Señor Antonio Alfonso Domínguez Cabrera, obrante a fs. 02 podemos inferir que el mismo a la fecha cuenta con 72 (setenta y dos) años de edad, es decir, pasible de una inminente aplicación de la Ley N° 4252/10 (Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03), razón por la cual procederé al estudio de esta acción en los siguientes términos:----------

5. Nuestra Constitución Nacional contempla un alto contenido humanista y un pleno reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona. En su preámbulo reza: *"El pueblo paraguayo, por medio de sus legítimos representantes reunidos en Convención Nacional Constituyente, invocando a Dios, reconociendo la dignidad humana (...)"*. Para garantizar a la persona su dignidad humana, nuestra Ley Fundamental establece el sistema obligatorio e integral de seguridad social (Artículo 95), abarcando "todas" las cuestiones en esa materia, entre las que se encuentra la "jubilación", como derecho fundamental en la vida del trabajador.----------

6. Conforme a las letras de nuestra Constitución, fueron suscritos y ratificados, por nuestro país, innumerables instrumentos de orden internacional sobre seguridad social, entre los que podemos mencionar: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el "*PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES",* los convenios de la OIT (en especial el 102, de norma mínima de seguridad social), el *Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común Del Sur - Mercosur, Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*, así como convenios bilaterales de seguridad social, que tienden a reconocer la seguridad social como un derecho humano, con cobertura universal.----------

7. En aras de facilitar la vigencia del derecho a la seguridad social reconocido a nivel nacional e internacional, el legislador ha incorporado al patrimonio de aquellos trabajadores y funcionarios públicos, que prestan sus servicios en el sector público, el "derecho a la jubilación", en virtud al mandato expreso de la Ley N° 2345/03 y su modificatoria: Ley N° 4252/10. Ellas facultan al Poder Administrador, como órgano operativo de los beneficios sociales, para proceder a jubilar a los funcionarios públicos que efectivamente han cumplido los requisitos legales para el efecto, entre los que se encuentra la edad. Situación ésta que agravia al accionante en razón de que la norma que impugna establece que "*Cumplidos los 65 (sesenta y cinco) años de edad, la jubilación será obligatoria*".----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

8. Ahora bien, siendo el derecho de acceso a la jubilación un derecho social, estructurado como derecho programático, su operatividad se encuentra supeditada a la "libre configuración" del legislador. Así, en el razonamiento de que el constituyente otorgó al legislador la atribución de dictar la normativa impugnada, estableciendo éste la edad que debiera alcanzar el funcionario para acceder a los beneficios jubilatorios, entiendo que ha actuado disponiendo sobre la materia que la Constitución le reservó, con la libertad que ella misma le otorgó, razón por la cual, esta Corte no puede satisfacer la pretensión del accionante, pues de hacerlo estaría invadiendo injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de un Poder del Estado, en este caso, a favor del Poder Legislativo.----------

9. Nuestra Constitución en su Artículo 103.- *"DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES"*, no fija una edad en la cual el funcionario público debiera jubilarse, tampoco establece parámetros para calcularla, lo que nos lleva a concluir que ha conferido al legislador la facultad de acordarla, manteniendo éste la autoridad y competencia exclusiva para conocer y avanzar sobre la función encomendada. Por lo que mal podríamos tachar a la norma impugnada de violatoria del mandato constitucional.----------

10. Además, debemos considerar que el límite de edad, dispuesto por la norma impugnada, implica una actuación que promueve el derecho al trabajo a favor de nuevas generaciones. Entiendo que dicha limitación, tiende más bien a posibilitar el legítimo acceso al empleo público a favor de las nuevas generaciones que ya enfrentan actualmente problemas relevantes de acceso al mercado laboral, por motivo de la contracción de la economía y por ende del Presupuesto General de la Nación, que como consecuencia directa genera el descenso de la oferta de empleo en el sector público, todo esto por causas ajenas a quienes desean acceder a un puesto de trabajo como empleado público.----------

11. La Constitución obliga al Estado a promover políticas que tiendan al pleno empleo (Artículo 87) y consagra el derecho de todo paraguayo a ocupar funciones y empleos públicos (Artículo 101), en un régimen uniforme y dentro de los límites establecidos por la ley (Artículo 102). La norma atacada, al limitar la edad para el acceso a los beneficios jubilatorios, está intentando alcanzar un punto de equilibrio entre los derechos de ambos grupos: los que acceden a la jubilación por haber cumplido su ciclo de trabajo para con el Estado y los que desean acceder legítimamente al empleo público. Así, la norma impugnada garantiza tanto el derecho a la jubilación, como también el derecho al trabajo.----------

12. La medida impugnada responde a un interés social, por lo que no podríamos calificarla de desmedida, arbitraria o infundada. Ella no resulta irracional en el entendimiento de que uno de los fines del Estado es hacer efectivo el derecho de todo paraguayo de acceder a cargos en la Administración Pública.----------

13. Finalmente, el accionante impugna el Decreto Reglamentario N° 1579, específicamente los arts. 2°, 4° y 6°, sin embargo los agravios esgrimidos por el mismo no guardan relación con el contenido de dichos artículos, más bien, lo que se colige del escrito es que la presente acción va dirigida a lo referente a la jubilación obligatoria, es por ello que considero que los artículos atacados no le son aplicables al accionante y por ende no pueden ocasionarle agravios ni lesión concreta, en consecuencia debe desestimarse la acción con relación a dichas normativas.----------

14. Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde ***rechazar*** la presente Acción de Inconstitucionalidad y ordenar el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesto por el AI N°1720 del 04 de noviembre de 2020. Es mi voto.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS,** dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 27/06/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 04/07/23.----------

A la cuestión planteada, se presenta el Señor Antonio Alfonso Domínguez, Cabrera, por sus propios derechos bajo patrocinio de Abogados, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/10 "Que modifica los Arts. 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" y los Arts. 2°, 3°, 4° y 6° del Decreto 1579/2004.----------

Sostiene el accionante que los artículos impugnados infringen las disposiciones contenidas en los Arts. 4, 6, 14, 46, 47, 49, 57, 86, 88, 92, 95, 102, 103 y 137 de la Constitución Nacional. De los argumentos expuestos en el escrito se verifica que los mismos hacen exclusiva referencia al límite de edad para el ejercicio de la función pública, el cual se encuentra contemplado en el Art. 1 de la Ley 4252/10 en lo concerniente a la modificación del Art. 9 de la Ley N° 2345/03.----------

Consta en autos copia de documentación que acredita que el recurrente reviste la calidad de funcionario de la Administración Pública, específicamente del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Asimismo, mediante copia de documento de identidad (f. 2) se verifica que a la fecha del pronunciamiento de esta Magistratura contaría con setenta y dos años de edad, es decir, pasible de aplicación de la Ley 4252/2010.----------

El Art. 1 de la Ley 4252/10 en lo pertinente 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.*----------

Todos los funcionarios que fueron afectados por el Artículo 9° de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", tendrán derecho a una jubilación cuyo monto será establecido por el sistema previsto en el párrafo anterior, pero en ningún caso podrá ser inferior al 40% (cuarenta por ciento) del salaria minimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Payón Martínez

Aquellos que se retiren de la función pública sin reunir los requisitos para acceder a una jubilación, aun apelando a los derechas que le otorga la ley Nº 3836/09 "QUE ESTABLECE LA ACUMULACIÓN DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN Y PENSION PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N°1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", podrán solicitar la devolución del 90% (noventa por ciento) de sus aportes realizados, ajustados por la variación del Indice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay.".----------

Ahora bien, corresponde traer a colación la disposición vinculada al sistema o régimen de jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos que el Art. 103 de la Constitución Nacional dispone: *"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.*----------

La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad".----------

El artículo constitucional transcripto precedentemente, contempla el derecho de acceso a la jubilación y, al respecto, delega al legislador -en virtud al principio de reserva de ley- la facultad de regular todo lo concerniente al sistema jubilatorio. El principio mencionado, según los términos que utilice el texto constitucional puede ser absoluto o relativo y, en este sentido el Art. 103 de la C.N. no indica una edad en la cual el funcionario público debiera jubilarse, por lo cual, la reserva de ley es absoluta. En otros términos, el órgano legislador por disposición constitucional cuenta con la atribución de regular este y otros aspectos referentes al sistema jubilatorio, por lo que siendo el acto normativo impugnado consecuencia de la facultad delegada no se verifica vulneración constitucional alguna.----------

Respecto a la impugnación realizada contra los Artículos 2, 3, 4, y 6 del Decreto N° 1579/2004, el accionante se limitó a mencionarlos sin expresar agravios, razón por la cual no corresponde su estudio.----------

Por tanto, en atención a las consideraciones que anteceden, visto el dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Señor Antonio Alfonso Domínguez Cabrera. En consecuencia, ordenar el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por el A.I. N° 1720 de fecha 04 de noviembre del 2020. 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: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ANTONIO ALFONSO DOMINGUEZ CABRERA C/ ART. 9 DE LA LEY N °2345/03 Y DECRETO REGLAMENTARIO N°1579/04, ESPECIFICAMENTE LOS ART. 2°,3°,4° Y 6°, ASI COMO EL ART. 1 DE LA LEY N°4252/2010 LA CUAL MODF. LOS ART. 3°, 9° Y 10 DE LA LEY N°2345/03 AÑO: 2019 N°:1190.----------

SENTENCIA NÚMERO: 955

Asunción, 19 de septiembre de 2024 .-

RECIBIDO ESTRADOS 20-09-2024

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

NO HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **ANTONIO ALFONSO DOMÍNGUEZ CABRERA**, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente resolución.----------

ORDENAR el levantamiento de la Medida de Suspensión de efectos, dispuesta por el A.I. N° 1720 de fecha 04 de noviembre de 2020, dictado por esta Sala.----------

ANOTAR, registrar y notificar.----------

Ante mí:

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA