CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR JORGE RICARDO BUFFA RAMÍREZ C/ ART. 9º DE LA LEY 2345/03 (MODIFICADA POR LA LEY 4252/2010) Y REGLAMENTADO POR DECRETO Nº1579. AÑO: 2019 N°:1146.----------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Seiscientos ochenta y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los dos días del mes de julio 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 CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR JORGE RICARDO BUFFA RAMÍREZ C/ ART. 9º DE LA LEY 2345/03 (MODIFICADA POR LA LEY 4252/2010) Y REGLAMENTADO POR DECRETO Nº1579",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor Jorge Ricardo Buffa Ramírez por derecho propio y bajo patrocinio de abogados.----------

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: En fallos anteriores, ya me he pronunciado por el rechazo con relación a la inconstitucionalidad planteada contra el 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"*, pero de acuerdo con las consideraciones que siguen:----------

En primer término, debe puntualizarse que, ante la pluralidad de disposiciones modificadas por la norma impugnada, los agravios de la accionante se ciñen exclusivamente a la modificación normativa del Art. 9 de la Ley N° 2345/2003; concretamente en lo atinente a la *jubilación obligatoria por edad*, según se desprende de los términos en que se planteó esta acción.----------

Hecha esta aclaración, como punto de partida del enjuiciamiento de constitucionalidad que nos ocupa, debe señalarse que nuestra Constitución, en su artículo 1º 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*

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de la 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 y 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 CN, la formación y sanción de las leyes (Art. 203 C.N), el juicio político (Art.225 CN), la designación de sus autoridades y empleados (Art.200 CN), la citación e interpelación (Art.193 CN), el voto de censura (Art. 194 CN); **b)** *del Poder Ejecutivo*, entre otras son las mencionadas en el Art. 238 CN, 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 de 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 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 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 va 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 CN) y el deber de otorgar *"...dentro del sistema nacional de seguridad social" "...el régimen de jubilaciones de los funcionarios y empleados públicos"* (Art. 103 CN) y dejar una nueva plaza, para igual derecho de otro paraguayo, en consonancia con el Art. 47 Inc. 3 de la CN, 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 ente 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 CN), de aquellos trabajadores que han llegado a la edad determinada por la ley para ser tenidos en cuenta desde la óptica de la Seguridad Social (Art. 95 CN), a los efectos 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, (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 los 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, ésta limitación, establecida en el marco de la regulación del sistema jubilatorio, a más de constituir una potestad legislativa atribuida constitucionalmente (Art. 103 CN), 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 CN) y el recambio de la plantilla de servidores estatales, mientras que, por el

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

otro, el servidor público que pasa a una situación de retiro, disfruta en delante de su derecho al descanso, con el goce 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 CN). 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, así como el tipo de tratamiento que otorgan a este complejo tema 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. **OPINO EN ESE SENTIDO**.----------

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

1.- El señor JORGE RICARDO BUFFA RAMÍREZ, por derecho propio y bajo patrocinio de abogados, en su calidad de funcionario permanente de la Honorable Cámara de Diputados, conforme instrumentales obrantes en autos, promueve acción de inconstitucionalidad contra el **artículo 9° de la Ley N° 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**, conforme se desprende del escrito inicial de presentación de la acción.----------

2. - Alega el accionante que se encuentran vulnerados los artículos 46, 47, 88, 103 y 132 de la Constitución Nacional y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que la jubilación obligatoria, establecida en la disposición atacada, genera un perjuicio en cuanto al monto exiguo derivado de la distribución porcentual.----------

3.- De las instrumentales agregadas a autos, surge que el accionante -a la fecha-cuenta con la edad de 71 años y, considerando la inminente aplicación de la Ley N° 4252/10 al señor JORGE RICARDO BUFFA RAMÍREZ, 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"*, lo que trae aparejado que ya no podrá seguir aportando a la Caja.----------

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 medida que promueve el derecho al trabajo a favor de las nuevas generaciones, posibilitando su legítimo acceso al empleo público, más aún, considerando la contracción de la economía, y por ende del Presupuesto General de la Nación, que conlleva a un descenso en la oferta de empleo en el sector público, circunstancias éstas que escapan a la voluntad de quienes pretenden acceder a un puesto de trabajo en la función pública.------

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,

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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.- Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde ***rechazar*** la presente acción de inconstitucionalidad**. ES MI VOTO**.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS,** dijo: El señor **Jorge Ricardo Buffa Ramírez**, promueve Acción de Inconstitucionalidad específicamente contra la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/*03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO".*----------

El accionante manifiesta que el artículo impugnado por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringe las disposiciones contenidas en los Arts. 46, 47, 88, 103 y 132 de la Constitución Nacional.----------

Se constata a fojas tres (3) de autos, que el accionante reviste la calidad de funcionario de la Administración Pública, según Resolución N° 160 de fecha 14 de enero de 2004, por el cual se nombra al señor Jorge Buffa Ramírez.----------

El agravio presentado por el accionante se vincula al Art. 1 de la Ley 4252/10 en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03, pero solo en referencia al porcentaje establecido a los efectos de determinar el monto de los haberes jubilatorios a ser asignados al accionante.-

El marco normativo que fuera impugnado estipula expresamente cuanto sigue: *Art. 1 (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 5º 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 PÚBLICO", 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.----------

Aquéllos que se retiren de la función pública sin reunir los requisitos para acceder a una jubilación, aun apelando a los derechos que le otorga la Ley N° 3856/09 "QUE ESTABLECE LA ACUMULACIÓN DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN 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 índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay.----------

En principio, conforme a las constancias obrantes en autos, y sin entrar a analizar la cuestión de fondo, es oportuno manifestar que a la fecha en que se dicta el presente fallo, se constata la inexistencia de un agravio actual, ya que el funcionario aún mantiene la calidad de funcionario activo, por lo tanto, aún no se le ha aplicado el monto o porcentaje que el accionante ataca de inconstitucional.----------

Es oportuno hacer constar, que esta Sala ha mantenido en anteriores fallos el criterio acerca de la relevancia que la vulneración constitucional sea actual, al momento de la declaración de inconstitucionalidad de una norma.----------

Por lo tanto, en base a los motivos expuestos precedentemente, y ante la inexistencia de un agravio actual, considero que cualquier pronunciamiento de esta Corte sobre la cuestión de fondo se tornaría inoficioso, por lo que corresponde el rechazo de la presente acción de inconstitucionalidad en la presente causa. **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: ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 681.

Asunción, 2 de julio de 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 **JORGE RICARDO BUFFA RAMÍREZ**, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente resolución.----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA