CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ANA MAXIMA ARANDA FERNANDEZ C/ LA LEY N° 4252/2010 QUE MODIFICA LOS ARTS. 3°, 9° Y 10° DE LA LEY 2345/03. AÑO: 2019 N° 1668. --------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Seiscientos setenta y cinco.

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 MANUEL DIESEL JUNGHANNS, GUSTAVO SANTANDER DANS y VÍCTOR RÍOS OJEDA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ANA MAXIMA ARANDA FERNANDEZ C/ LA LEY N° 4252/2010 QUE MODIFICA LOS ARTS. 3°, 9° Y 10° DE LA LEY 2345/03,** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **ANA MAXIMA ARANDA FERNANDEZ**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado.----------

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

C U E S T I O N:

A su turno el Doctor **DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta la señora Ana Máxima Aranda Fernández, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado plantea la presente acción de inconstitucionalidad 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"*. ----------

En primer término, debe puntualizarse que, ante la pluralidad de disposiciones modificadas por la normativa impugnada, los agravios de la accionante se ciñen exclusivamente a la modificación normativa del Art. 9 de la Ley Nº 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 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 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

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Gustavo A. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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 ya señalado principio de *separación de poderes,* existe in 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 cerca 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 le los funcionarios y empleados públicos"* (Art. 103 CN) y dejar una nueva plaza, para igual derecho le 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 uncionario 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 p 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 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. **Es mi opinión**. ----------

A su turno, el Doctor **RIOS OJEDA,** dijo: 1.- me adhiero al voto del Ministro Dr. Cesar Diesel, por el RECHAZO de la presente Acción de Inconstitucionalidad planteada por la señora Ana Máxima Aranda Fernández, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogados, en contra **de la Ley N° 4252/10** *"QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3°, 9° 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".*----------

2.- Manifiesta la accionante que posee la calidad de Funcionaria del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social., lo cual se verifica conforme instrumentales agregadas en autos. Sosteniendo en lo medular de su escrito que las que las normas impugnadas lesionan los artículos 6, 46, 47 y 57 de la Constitución Nacional, sosteniendo que *"la legislación cuestionable con la presente acción, actúa como una especie de SANCION para toda persona que cumpla 65 años de edad ocupando un cargo dentro de la Función Publica, privando toda posibilidad de seguir cumpliendo la principal finalidad de la "jubilación".*----------

3.- Cabe señalar que, conforme se desprende del escrito inicial de presentación de la acción, los agravios del accionante van dirigidos a la modificación **del Artículo 9 de la Ley No 2345/03** "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL.SISTEMA DE JUBILACIONES PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO".----------

4.- De acuerdo a la copia de la cedula de identidad de la Señora Ana Máxima Aranda Fernández, obrante a Fs. 2, podemos inferir que el mismo a la fecha cuenta con 69 (sesenta y nueve) años de edad, es decir, pasible de una inminente aplicación de la Ley N° 4552/10 (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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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 Nº 2345/03 y su modificatoria: Ley Nº 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*".----------

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.- 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: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 29/06/23 *y* he procedido a emitir mi voto en fecha 05/07/23. ----------

La señora ANA MAXIMINA ARANDA FERNANDEZ, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/10 *"QUE MODTFICA LOS ARTÍCULOS 3, 9 Y 10 DE LA LEY 2345/03 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO".* ----------

Obra en autos la constancia que la accionante reviste la calidad de Personal Médico dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. ----------

La recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 46 y 47 de la

Constitución Nacional, ello al obligarla a jubilarse con las consecuencias negativas que acarrearían sobre su persona, familia y patrimonio. ----------

En relación a la disposición cuestionada en autos, considero que en el caso particular no existe actualmente vulneración constitucional que recaiga sobre su persona, debido a que mediante la vigencia de la Ley N° 6302/2019 *"DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES PARA PROFESIONALES MÉDICOS" y la Ley No 6522//2020" "DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES PARA PROFESIONALES MÉDICOS, DE ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO (OEE) Y EMPRESAS PÚBLICAS"*, el derecho positivo puso en vigencia una norma distinta que rige a las personas situadas en la misma categoría de la accionante. Cabe recordar que la Sala Constitucional requiere en sus pronunciamientos la existencia de un agravio constitucional actual respecto a las personas que se consideren afectadas, por lo que el pronunciamiento al respecto del ajuste o no de una norma a la supremacía o jerarquía constitucionales producido en abstracto no resulta necesario.

Por las consideraciones hechas precedentemente, conforme al Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por la señora **ANA MAXIMINA ARANDA FERNANDEZ.** 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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

SENTENCIA NÚMERO: 675.

Asunción, 2 de julio de 2024 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora **ANA MAXIMINA ARANDA FERNANDEZ.**----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario