CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR ELICER DÍAZ BENITEZ C/ EL ART 1° DE LA LEY N° 4252/2010 QUE MODIF. EL ART 3°, 9° Y 10° DE LA LEY 2345/03". AÑO: 2021 N°:2049.----------

RECIBIDO 22-05-2024 ESTADISTICA CIVIL

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Quinientos cuatro.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte días del mes de Mayo 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 RIOS OJEDA** y **GUSTAVO SANTANDER DANS,** Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR ELICER DÍAZ BENITEZ C/ EL ART 1° DE LA LEY N° 4252/2010 QUE MODIF. EL ART 3°, 9° Y 10° DE LA LEY 2345/03",** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor ELICER DÍAZ BENITEZ.----------

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: **CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**.----------

A la cuestión planteada, el **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: La presente acción de inconstitucionalidad es incoada por el Señor ELICER DÍAZ BENITEZ por derecho propio y bajo patrocinio del abogado Matías Delvalle García, contra el Art. 1° de la Ley N°4252/2010 que modifica los Arts. 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*"-, por reputar dicha disposición como violatoria de los Arts. 6, 46, 47, 57, 86, 88, y 102 de la Constitución Nacional.----------

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 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 reciproco 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.----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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.----------

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, 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, así 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

22 -05- 2022

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. Asímismo corresponde ordenar el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por A.I.N°1833 del 15 de diciembre de 2021. **ES MI OPINION.**----------

A su turno, el **Doctor VICTOR RIOS OJEDA** dijo:----------

1. El Señor Elicer Díaz Benítez, por sus propios derechos y bajo el patrocinio del abogado Matías Daniel Delvalle García con Mat CSJ N° 60149 promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 1 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*", en lo que respecta a la modificación del Artículo 9 de la Ley N° 2345/03 conforme se desprende del escrito inicial de presentación de la acción.----------

2. Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 46, 47, 57, 86, 88 y 102 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que: "*...la norma legal impugnada por esta vía, está violando a la vez mi derecho al trabajo, e imponiendo una discriminación injusta e ilícita en razón de la edad. Dicha Norma también viola abiertamente el también citado Art.88 de la Constitución Nacional, que prohíbe la discriminación, entre otras causas, por motivo de la edad...///...* la garantía de igualdad es violada en este caso. Específicamente en lo referente a la igualdad para el acceso a la función pública..." .----------

3. De las instrumentales agregadas en autos, surge que el accionante, a la fecha de presentación de la acción, contaba con 65 años y ha acreditado su calidad de funcionario público a través de la Resolucion N°027/19.----------

4. Examinadas las instrumentales obrantes en autos, y considerando la inminente aplicación del art 1 de la Ley N° 4252/10 al accionante, en cuanto a la obligatoriedad de la jubilación en razón de la edad, 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 (Articulo 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.----------

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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*".----------

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 REGIMEN 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 nuevas generaciones. Entiendo que dicha limitación, tiende más bien a posibilitar el legitimo 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 (Articulo 87) y consagra el derecho de todo paraguayo a ocupar funciones y empleos públicos (Articulo 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. En conclusión, corresponde ***RECHAZAR*** la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, levantar la medida cautelar de suspensión de efectos dispuesta en autos. **ES MI VOTO.**----------

A su turno, el **Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS**, dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 03/05/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 08/05/23.----------

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR ELICER DÍAZ BENITEZ C/ EL ART 1° DE LA LEY N° 4252/2010 QUE MODIF. EL ART 3°, 9° Y 10° DE LA LEY 2345/03". AÑO: 2021 N°:2049.----------



A la cuestión planteada, se presenta el señor Elicer Díaz Benitez, por sus propios derechos bajo patrocinio de abogado, 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 Publico".----------

Sostiene el accionante que los artículos impugnados infringen las disposiciones contenidas en los Arts.6,46,47,57,86,88 y 102 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 la documentación que acredita que el recurrente reviste la calidad de funcionario de la Administración pública, específicamente del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas –SENAVE- (fs. 2/9). Asimismo, mediante copia de documento de identidad (fs.11) se verifica que a la fecha del pronunciamiento de esta magistratura cuenta con sesenta y seis 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 salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.

Aquellos 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 ACUMULACION DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACION Y PENSION PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PUBLICA", 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."----------

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 las 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 titulo, presten servicios Estado.*----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C[illegible]
Secretario

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.----------

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 Elicer Díaz Benitez. En consecuencia, ordenar el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por el A.I.N° 1833 de fecha 15 de diciembre del 2021. **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.

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 504.

Asunción, 20 de mayo de 2.024-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

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

RECHAZAR la Acción de Inconstitucionalidad, promovida por el señor **ELICER DÍAZ BENITEZ,** de conformidad a lo establecido en el exordio de la presente Resolución. ----------

ORDENAR el levantamiento de la Medida de Suspensión de Efectos, dispuesta por A.I.N° 1833 de fecha 15 de diciembre del 2021, dictada por esta Sala.---

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Ante mí:

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

S.E: veinte/20: vale.-

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario