CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR JORGE AÑAZCO DOMINGUEZ C/ LOS ARTS 11 Y 123 DE LA LEY N° 6026, LA LEY N°4252/2010 SU MODIF. DE LOS ARTS 1, 3, 9 Y 10 DE LA LEY 2345/2003". N°1061. AÑO: 2018.----------**

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 30 -10- 2024

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Mil setenta y ocho.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiocho días del mes de octubre 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 **ALBERTO MARTÍNEZ SIMON,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR JORGE AÑAZCO DOMINGUEZ C/ LOS ARTS 11 Y 123 DE LA LEY N° 6026, LA LEY N°4252/2010 SU MODIF. DE LOS ARTS 1, 3, 9 Y 10 DE LA LEY 2345/2003",** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el señor JORGE AÑAZCO DOMINGUEZ 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 Ó N:**

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?----------

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **ALBERTO MARTÍNEZ SIMON, VICTOR RIOS OJEDA, CESAR DIESEL JUNGHANNS**.----------

A la cuestión planteada, el A su turno, el **Doctor ALBERTO MARTÍNEZ SIMON**, dijo: se presenta el señor Jorge Añazco Domínguez, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 11 y 123 de la Ley N° 6026/18 "*Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2018*" y contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/10 "*Que modifica los artículos 1, 3, 9 y 10 de la Ley N° 2345/03*".----------

En primer término, cabe advertir que si bien el recurrente impugna todas las normas arriba mencionadas, de los términos de su escrito de promoción de la acción, se observa que el mismo solo ha fundamentado los agravios que le ocasiona la Ley N° 4252/10, en cuanto modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03, por lo que corresponde rechazar la impugnación de las demás disposiciones impugnadas al no reunirse los requisitos exigidos para su estudio, conforme a los Arts. 550 y 552 del Código Civil, en concordancia al Art. 12 de la Ley N° 609/95. En atención a ello, me referiré solo a la impugnación del Art. 1 de la Ley 4252/10 en cuanto modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03.----------

El accionante sostiene que la norma impugnada vulnera las disposiciones contenidas en los Arts. 4, 46, 47, 49, 86, 88, 95 y 103 de la Constitución Nacional. Manifiesta que el 25 de abril del corriente ha cumplido 65 años, por lo que la norma impugnada le es aplicable y afecta sus derechos legítimamente adquiridos. Sostiene que la amenaza de quedarse desocupado significa reducir las oportunidades de una vida digna, a lo que hay agregar la disminución de recursos para enfrentar las exigencias de la vejez, situación que se agravia aún más al pretender el poder público imponerle una magra jubilación.----------

Alberto Martínez Simon
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Payón Martínez
Secretario

Revisadas las constancias de autos, se observa que a fs. 2 obra copia autenticada de la cédula de identidad del accionante, en la que consta su fecha de nacimiento -25 de abril de 1953-, con lo que se comprueba que a la fecha cuenta con 66 años cumplidos , por lo que se encuentra sujeto a la jubilación obligatoria prevista por la norma hoy impugnada. Así mismo a f. 4/5 de autos, obra la resolución RRHH N°67/07 que comprueba su calidad de funcionario permanente del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, con lo que se comprueba que el accionante se encuentra afectado por dicha normativa, cuestiones que acreditan su legitimación activa.----------

Corrida vista al Ministerio Público, conforme lo establece el Art. 554 del C.P.C. el Adjunto, Augusto Salas Coronel, recomendó hacer lugar parcialmente a la presente inconstitucionalidad, según Dictamen N° 803 de fecha 03 de abril de 2019, fs. 18/20 de autos.----------

La norma hoy impugnada -Art. 9º de la Ley Nº 2345/2003 modificado por el Art. 1° de la ley N° 4252/2010- dispone: "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 calculara 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 art 5 de esta ley. La tasa de sustitución será del 47 % (cuarenta y siete por ciento) para una antigüedad de 20 (veinte) años y aumentará 2,7 (dos coma siete) puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100% (cien por ciento). **Cumplidos los 65(sesenta y cinco) años de edad, la jubilación será obligatoria, sea ella la ordinaria o la extraordinaria**..." (las negritas son propias".----------

En primer lugar, es pertinente recordar que el objeto de los aportes es alcanzar, una vez cumplidos determinados presupuestos establecidos por la Ley, los beneficios de una jubilación. Dicha palabra proviene del latin *ubilatio-onis* que significa acción y efecto de jubilar o jubilarse, esto es, eximir de servicio por razón de ancianidad, imposibilidad física o síquica de la persona que desempeña o ha desempeñado algún cargo, señalándole una renta vitalicia o recompensa por los servicios prestados que le permita llevar una vida digna, tanto al aportante como a su familia.----------

La jubilación fue instituida como un derecho que asiste a todos los funcionarios o empleados activos, que han aportado parte de su salario por determinado tiempo y cumplido con los requisitos legales para poder retirarse de la función, a cambio de una renta o remuneración vitalicia, que le permita llevar una vida digna. "*La jubilación tiene por objeto asegurar una subsistencia digna para aquellos que no pueden, por razones de salud, proseguir prestando servicios laborales y a las personas que, en un momento avanzado de sus vidas, deciden voluntariamente cesar en la prestación de actividades laborales o productivas*" (BADENI, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional.* Tomo I. Ed. La Ley. Buenos Aires. Argentina. 2006. Pág. 918).----------

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, respecto a la impugnación del artículo 9º de la Ley N° 2345/2003 -modificado por el artículo 1º de la Ley N° 4252/2010-, cabe advertir que el mismo regula dos cuestiones diferentes, por un lado, la edad límite para el paso de la actividad a la pasividad y, por otro, el procedimiento de cálculo para la determinación del monto de la jubilación. Si bien el accionante se agravia por ambas cuestiones, considero que no existen motivos para el estudio del segundo punto en esta acción por cuanto no es posible conceder al accionante la posibilidad de prolongar por un tiempo mayor al determinado en la ley la prestación de servicios en la Administración Pública y, concomitantemente, declarar la inconstitucionalidad del artículo en la parte que establece el procedimiento para el cálculo de los haberes jubilatorios puesto que ambas cuestiones son excluyentes entre sí, es decir, no se puede seguir trabajando y, al mismo tiempo, acogerse al beneficio de la jubilación. Lo

30 -10- 2024

antedicho cobra aún mayor relevancia atendiendo a que el argumento central de la presentación del accionante radica en la inminente aplicación de la norma y cuestiona su paso forzoso a la pasividad, manifestando su interés de seguir prestando servicios en la Administración Pública, por lo que solo procederé a estudiar los agravios en relación al límite de edad para el paso forzoso a la jubilación.----------

De todos los supuestos de inactividad cubiertos por los sistemas de protección el más importante es, sin duda, la jubilación por edad; ello no sólo porque es la más frecuente, considerando el término previsible y normal de vida profesional, por el progresivo aumento de la edad media de la población y de su expectativa de actual.----------

*La jubilación* no puede -ni debe- tener carácter de sanción. La jubilación obligatoria, que fuerza al funcionario público a dejar su trabajo siendo aún apto para el mismo y teniendo aún idoneidad para seguir sirviendo a la comunidad, no se condice con la finalidad última del mencionado instituto previsto en el marco de un sistema de protección social. Ello se agrava cuando el funcionario público obligado a la jubilación no cuenta con la cantidad de aportes suficientes para recibir la remuneración o renta vitalicia correspondiente.----------

Sobre este punto, la doctrina señala: "*La jubilación por vejez tiene un objetivo determinado, que es el de asegurar a aquellos trabajadores que se retiran total o parcialmente de la actividad una compensación que les permita mantener su estándar de vida como si aun estuviera en actividad. Es una ayuda basada en la solidaridad a la cual tienen derecho por haber contribuido a ella durante su vida útil con una parte de los ingresos producto de su trabajo" (*RUPRECHT, Alfredo J. *Prestaciones Económicas Vitalicias: Pensiones de Jubilación, Invalidez, Muerte y Supervivencia. DE BUEN LOZANO, Néstor y MORGADO VALENZUELA, Emilio (Coordinadores) Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. México D.F.IIJ- UNAM 1997 Pág. 710).*----------

*Lo señalado* se trasluce en el Art. 6° de la Constitución Nacional que dice: "***La calidad de vida será promovida por el Estado*** *mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la* ***edad...***" (las negritas son propias). Es justamente la Seguridad Social -también prevista en el art. 95 de la Constitución- uno de los instrumentos por medio del cual el Estado cumple su obligación de garantizar la calidad de vida de las personas y, entre los institutos de la Seguridad Social, se encuentra la jubilación.----------

En esta línea de razonamiento, una norma que impide al individuo desarrollarse dignamente como persona por medio del trabajo cuando aún se encuentre en condiciones físicas y síquicas aptas para hacerlo- no es funcional a la norma constitucional citada. Por otro lado, la situación se agrava cuando el haber jubilatorio otorgado al individuo es exiguo, impidiéndole afrontar dignamente los avatares propios de la vida y de la edad. En efecto, es bien sabido que a medida que la persona avanza en años, los requerimientos de la salud van también en aumento, circunstancia que impone que el individuo cuente con un haber jubilatorio razonable que le permita acceder a una vida en las condiciones garantizadas por la *Carta Magna*.----------

Alberto Martínez Simon
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro Esl.



Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

*Esta Sala Constitucional* ha sostenido, en reiterados fallos uniformes, que una persona jubilada -mayor a 65 años de edad- puede volver a ingresar a la función pública, sin más requisito que lo establecido en el Art. 47 numeral 3) de la Constitución, es decir, la idoneidad, que es la capacidad o capacitación para el desempeño de un cargo o función pública (Ac. y Sent. Nº 604 del 9/05/2016; N° 573 del 2/05/2016 y Nº 2034 del 31/12/2013, entre otros); "*...para los demás empleos -que debemos entender referidos a los empleos públicos- la idoneidad es la pauta exclusiva con que puede manejarse la forma y la selección de los candidatos. Todo requisito exigible debe filtrarse a través de la idoneidad, o sea, configurar un elemento que califique a la idoneidad...*" (BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución Reformada. Tomo 1. Editorial Ediar. Buenos Aires, Argentina, 2001. Pág. 539*).--

*Los argumentos* expuestos en los párrafos precedentes son absolutamente suficientes para determinar la suerte de la presente acción de inconstitucionalidad, sin embargo, no resulta superfluo considerar una última circunstancia que refuerza todavía más - por si fuera necesario- la tesis hasta aquí esbozada y que guarda relación con una garantía fundamental en materia de derechos laborales, cual es, la estabilidad, prevista en el Art. 94 de la Constitución.----------

En efecto, la estabilidad implica que un trabajador tiene derecho a conservar su empleo durante toda su vida de trabajo, sin que pueda privársele del mismo, a menos que exista una causa que justifique ya sea el despido o alguna otra forma de desvinculación.----------

*La doctrina, al respecto, tiene dicho. "El derecho del trabajo no admite que el empleador pueda usar de esa posibilidad (resolución del contrato de trabajo), a tal efecto concede al contrato - en lo que respecta al trabajador una cierta vocación de permanencia, limitada en los casos de excepción en que se admite la contratación por tiempo determinado, en cambio, si se admite ésta posibilidad de resolución a favor de éste, que sólo está obligado - si no mediare un contrato a plazo - a notificar su decisión (...) Ese derecho -estabilidad a favor del trabajador-constituye una garantía de la conservación del empleo..."* (VAZQUEZ VIALARD, Antonio, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo 1. Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1999. Pág. 348). La estabilidad en el empleo es, en resumidas cuentas, "el derecho del trabajador a permanecer en el trabajo mientras su actividad sea necesaria para el empleador" (DE BUEN UNNA, Carlos. La extinción de la relación de trabajo en DE BUEN LOZANO Néstor y MORGADO VALENZUELA, Emilio (Coordinadores) 1997. Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. México D.F. IIJ-UNAM Págs. 504/505). Así pues, la norma cuya constitucionalidad se cuestiona atenta también contra la garantía de la estabilidad en el empleo, al forzar la jubilación de los funcionarios públicos sin contemplar, entre otros factores, la necesidad que pudiera existir respecto de la actividad del funcionario.-

En este orden de ideas, no existe impedimento para que un funcionario público que ha superado los sesenta y cinco años de edad pueda seguir trabajando y aportando a la sociedad. Esta hermenéutica no podría invocarse como perjudicial para la calidad de la función pública, dado que la Ley N° 1626/2000 prevé los mecanismos para la remoción o recambio de los funcionarios que dejen de ser aptos para la labor encargada o ya no cumplan con las obligaciones encomendadas.----------

Por las razones precedentemente expuestas y en coincidencia con el parecer del Ministerio Público, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del artículo 1º de la Ley N° 4252/2010 que modifica los Arts., 3°, 9º y 10º de la Ley N° 2345/03, en cuanto establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación cumplidos los sesenta y cinco años de edad, en relación al accionante. Es mi voto.----------

30 -10- 2024

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

1.- Se presenta el señor **Jorge Añazco Domínguez** por sus propios derechos, bajo patrocinio de abogado, a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el **Articulo 1° de la Ley N° 4252/10** "*QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3°,9° Y 10° DE LA LEY N°2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"*, en lo que respecta a la modificación del Articulo 9 de la Ley N°2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO" **y contra los arts. 11 y 123 de la Ley 6026/18 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2018**".----------

2.- Comparto los fundamentos de rechazo expuestos por el Ministro Alberto Martínez Simón en cuanto a la impugnación de los arts. 11 y 123 de la **Ley 6026/18 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2018** y en cuanto a la impugnación del art. 1 de la Ley 4252/10 manifiesto cuanto sigue:----------

3.- Alega el accionante que la norma impugnada vulnera los artículos **4, 49, 86, 95 y 103** de la Constitución de la República del Paraguay ya que es funcionario del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados desde el día 29/11/2007 y a la fecha ya ha superado los sesenta y cinco años de edad, lo cual es pasible de acogerse a la jubilación obligatoria, lo cual, esto reduce sus oportunidades de contar con una vida digna y disminuye sus recursos para enfrentar las exigencias de la vejez. Afirma además que con ingresos insuficientes, lesiona su dignidad negándole el derecho a la vida y al trabajo.----------

4.- De las instrumentales agregadas en autos, surge que a la fecha, el accionante cuenta con más de sesenta y cinco años de edad, lo cual, actualmente es pasible de una inminente aplicación de la ley 4252/10, atendiendo a que el mismo es funcionario de la más arriba citada institución, por lo cual procederé al estudio de esta acción en base a 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

Alberto Martínez Simon
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.



Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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

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 las nuevas generaciones, posibilitando su legitimo 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 (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. Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde ***RECHAZAR*** la presente Acción de Inconstitucionalidad y ordenar el levantamiento de la medida de suspensión dispuesta en el AI N°1904 de fecha 14/08/2018. **ES MI VOTO.**----------

**A su turno, el Doctor CÉSAR DIÉSEL 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". Ello, 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 del 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.----------

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., de la formación y sanción de las leyes (Art. 203 C.N.) 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,

Alberto Martinez Simon
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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° 422/10, 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 (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

30 10 2024

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 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, así como el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por A.I.N°1904 de fecha 14 de agosto de 2018. **ES MI OPINION.**----------

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: ----------

**Alberto Martinez Simon**
**Ministro**

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro Esi.

***Dr. Víctor Ríos Ojeda***
**Ministro**

Ante mí:

**Abog. Julio C. Pavón Martínez**
**Secretario**

**SENTENCIA NÚMERO:** 1078

Asunción, 28 de octubre 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 **JORGE AÑAZCO DOMINGUEZ,** 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° 1904 de fecha 14 de agosto de 2018, dictada por esta Sala.------

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

Alberto Martinez Simon
Ministro

Dr. Victor Rios Ojeda
Ministro

Ante mí:

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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