CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 24 JUL 2024 Lic. Yanise Colmán

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR FLORENCIA SÁNCHEZ DE MONTIEL C/ ART. 1º DE LA LEY 4252/10 "QUE MODF. LOS ARTS. 3,9 Y 10 DE LA LEY Nº2345/03. AÑO: 2019 N°:2445.----------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: setecientos cincuenta y cuatro

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintidos 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 FLORENCIA SÁNCHEZ DE MONTIEL C/ ART. 1º DE LA LEY 4252/10 "QUE MODF. LOS ARTS. 3,9 Y 10 DE LA LEY Nº2345/03,** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Florencia Sánchez por derecho propio y bajo patrocinio de abogada.----------

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

C U E S T I Ó N:

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

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta la señora Florencia Sánchez de Montiel, 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 arts. 3°, 9° y 10° de la Ley 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 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 recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de ley"*. Todas estas características tienen importantes derivaciones en los institutos que crea la misma Constitución, en sus atribuciones y deberes, en su finalidad y modo de funcionamiento.--------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

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.----------

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

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

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

RECIBIDO ESTADÍSTICA-CIVIL 24 JUL 2024 Vanise Colmán

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 público".*----------

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 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.—

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Parón Martínez
Secretario

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. **Es mi opinión**.----------

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

1. La señora FLORENCIA SÁNCHEZ DE MONTIEL, por sus propios derechos y bajo patrocinio de profesional abogado, en calidad de funcionaria de la Administración Publica, especificamente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, conforme instrumentales obrantes en autos, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Articulo 1 de la Ley N° 4252/10** *"QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3°, 9° 1 10 DE LA LEY N° 2.345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, **en lo que respecta a la modificación del Artículo 9 de la Ley N° 2345/03** *"DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, conforme se desprende del escrito inicial de presentación de la acción.----------

2. Arguye la accionante que presta servicio como funcionaria del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, institución en la que cuenta con 21 años de antigüedad conforme documentales arrimadas a autos y que se halla en etapa inminente de jubilarse por contar con 65 años de edad.----------

3. Sostiene que la Ley 4252/10 vulnera los Artículos 14, 47, 57, 86, 94 y 102 de la Constitución Nacional, pues no toma en cuenta su desempeño profesional y que ha seguido estudiando y obtenido su título de Licenciada en Enfermería hace un año aproximadamente, lo que demuestra su buen estado de salud y capacidad para seguir ejerciendo funciones dentro del Ministerio. Por lo demás refiere que la aplicación de la norma accionada aparte de discriminarla por la edad, la perjudicaría porque cortaría su carrera dentro de la administración pública y le afectaría en los ingresos que percibe a causa de la jubilación irrisoria a la que tendrá derecho, generándole un menoscabo como persona de tercera edad.----------

4. Examinadas las instrumentales obrantes en autos, y considerando la inminente aplicación de la Ley N° 4252/10 a la señora FLORENCIA SANCHEZ DE MONTIEL, 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

RECIBIDO ESTADO CIVIL 24 JUL 2024

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".----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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. Levantar la medida cautelar dispuesta en autos por A.I. N° 1469 del 20 de octubre de 2020. Es mi voto.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 03/05/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 19/05/23.----------

La Sra. **FLORENCIA SANCHEZ DE MONTIEL**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/10 *"Que modifica los Artículos 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 Público"*.----------

Obra en autos la constancia de que la accionante es licenciada en enfermería, desempeñándose en el Programa Nacional de Control de Zoonosis y Centro Antirrábico Nacional dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.----------

La recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 14, 47, 57, 86, 94 y 102 de la Constitución Nacional, al obligarla a jubilarse, con todas las nefastas consecuencias que acarrearían sobre su persona y familia.----------

En relación a las disposiciones cuestionadas por la recurrente, 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° 3206/07 "Del ejercicio de la Enfermería", 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, y visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Sra. **FLORENCIA SANCHEZ DE MONTIEL**. Ordenar el levantamiento de la medida cautelar decretada por A.I.N° 1469 del 20 de octubre de 2020. ES MI VOTO.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 24 JUL 2024 Lic. Yanise Colmán

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: 754

Asunción, 22 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 la señora **FLORENCIA SÁNCHEZ DE MONTIEL**, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente resolución.----------

ORDENAR el levantamiento de la Medida de Suspensión de efectos, dispuesta por el A.I. N° 1469 de fecha 20 de octubre de 2020, dictado por esta Sala.----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

PODER JUDICIAL SECRETARIA JUDICIAL I CORTE SUPREMA DE JUSTICIA