CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "HECTOR DIONISIO PERALTA MARTINEZ C/ LEY N° 4252/2010, QUE MODF. LOS ARTS. 3°, 9° Y 10 DE LEY N° 2345/2003 EN SU ART. 1° EN RELEVANCIA EL ERT. 9° DE LA LEY 2345/03". Nº 425. AÑO 2019. -----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Quinientos cincuenta y siete.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintidos 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 MANUEL DIESEL JUNGHANNS, GUSTAVO SANTANDER DANS y VÍCTOR RÍOS OJEDA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "HECTOR DIONISIO PERALTA MARTINEZ C/ LEY N° 4252/2010, QUE MODF. LOS ARTS. 3°, 9° Y 10 DE LEY N° 2345/2003 EN SU ART. 1° EN RELEVANCIA EL ART. 9° DE LA LEY 2345/03",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el **Señor HECTOR DIONISIO PERALTA MARTINEZ**, por derecho propio 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:

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

A la cuestión planteada, el Doctor **DIESEL JUNGHANNS,** dijo: el señor **HECTOR DIONISIO PERALTA MARTINEZ,** Acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/10 "QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 9 Y 10 DE LA LEY 2345/03 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE A CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", específicamente contra la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA JA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO". ----------

Refiere que los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen posiciones contenidas en los Arts. 6, 46, 47,57 y 137 de la Constitución Nacional.----------

Se constata a fojas tres (3) de autos, la Nota SGJ N° 25/2019 de fecha 14 de enero de 2019, por medio de la cual la Dirección de Desarrollo de las Personas del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social peticiona al Director del Hospital General Pediátrico "Niños de Acosta Ñu", dependencia en la que el accionante presta servicio, la documentación pertinente a los efectos de iniciar los trámites obligatorios de jubilación. ----------

El agravio presentado en autos se vincula al Art. 1 de la Ley 4252/10 en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03, dicho agravio hace exclusiva referencia al límite de edad establecido para el ejercicio de la función pública. --------

El marco normativo que fuera impugnado estipula expresamente cuanto sigue: Art . 1 (Art. 9°).- *El aportante que complete 62 (sesenta y dos) años de edad y que cuente con al 'nos 20 (veinte) años de servicio, tendrá derecho a la jubilación ordinaria. El monto de la Dilación 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 ese, 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*

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

por ciento). Cumplidos los 65 (sesenta y cinco) años de edad, la jubilación será obligatoria, sea ella la binaria o la extraordinaria. ----------

Todos los funcionarios que fueron afectados por el Artículo 9° de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL 'CTOR 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, partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley. ----------

Aquéllos que se retiren de la función pública sin reunir los requisitos para acceder a una jubilación, aun apelando a los derechos que le otorga la Ley N° 3856/09 "QUE ESTABLECE LA ACUMULACIÓN DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN 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 Paraguay. ----------

A fin de aclarar los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente al Art. 103 de la Constitución Nacional: "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". ----------

En atención al artículo constitucional transcrito precedentemente, se advierte que la propia Ley fundamental delega al Poder Legislativo la facultad de regular el sistema jubilatorio, así, lo relativo a dicha materia se constituye en lo que se denomina como reserva de ley. ----------

Con relación al límite de edad establecido para el ejercicio de la función pública, diseñado en el artículo impugnado, tal y como lo hemos señalado, se encuentra dentro de las atribuciones constitucionalmente otorgadas en virtud al Principio de Reserva de Ley. Este principio es definido por Miguel Carbonell como *"la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia. 'n otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico",* reserva que puede ser absoluta o relativa según los términos que utilice el texto constitucional al referirse a ella. En nuestro caso, vemos que la Constitución en el artículo 103 no establece límite alguno en la materia, ni especifica cuáles serán los aspectos jubilatorios reglados por ley, lo que significa que la reserva de ley es absoluta, en otras palabras, la Constitución entrega la potestad de creación, modificación, derogación y limitación de todos los aspectos jubilatorios a la ley. En tal sentido, la edad fijada para el régimen jubilatorio se encuentra establecida en virtud a las potestades con las que cuenta el Congreso por delegación constitucional, lo que equivale a decir que la disposición en la parte que fuera cuestionada por el accionante no es contrario a lo que dispone el 103 de la Ley Fundamental, sino que es consecuencia directa de su cumplimiento, por lo que mal podría declarárselo inconstitucional. ----------

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **HECTOR DIONISIO PERALTA MARTINEZ.** ES MI VOTO. ----------

1. A su turno, el Doctor **RÍOS OJEDA,** dijo: me adhiero al voto del **Ministro Dr. Cesar Diesel,** por el **RECHAZO** de la presente Acción de Inconstitucionalidad planteada por el señor Héctor Dionisio Peralta

24-05-2024

Martínez, por sus propios derechos y en causa propia, bajo patrocinio de Abogados y en calidad de funcionario permanente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, conforme instrumentales obrantes en autos, en contra del **Artículo 1 de la Ley Nº 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";* y en ese sentido me permito agregar cuanto sigue: ----------

2. Manifiesta el accionante que las normas impugnadas lesionan los artículos 6, 46, 47 57 y 137 de la Constitución Nacional. Sosteniendo en lo medular de su escrito que: la disposición en cuestión, vulnera directamente sus derechos, considerando que a los 65 años(sesenta y cinco) años de edad, la Ley obliga acogerse a la Jubilación estableciendo una EDAD MAXIMA para ejercer funciones, y a la fecha, ha sido convocado para discutir su situación laboral, EMPLAZADO PARA GESTIONAR SU JUBILACION, en vista de que ya posee la edad que establece la ley "como límite para ejercer la función pública"; y que la aplicación de dicha ley causara un efecto negativo directo en su calidad de vida, un detrimento en su patrimonio, con lo cual quedará sin los medios económicos necesarios para cubrir sus necesidades básicas y mucho menos la de su familia.----------
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 Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO".*----------
4. De acuerdo a la copia de la cédula de identidad del Señor Héctor Dionisio Peralta Martínez, obrante a fs. 2, podemos inferir que el mismo a la fecha cuenta con 70 (setenta) años de edad, es decir, pasible de una inminente aplicación de la Ley N° 4252/10 (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 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.---------

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Gustavo E. Santander Dans.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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 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 21/04/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 05/04/23. ----------

El señor HECTOR DIONISIO PERALTA MARTINEZ, promueve 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 Público", específicamente contra la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/2003 "De la Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público".----------

El accionante sostiene que los artículos impugnados infringen las disposiciones contenidas en los Arts. 6, 46, 47, 57 y 137 de la Constitución Nacional.----------

Consta en autos copia de la documentación que acredita que el recurrente reviste la calidad de funcionario de la Administración Pública.----------

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. ----------

Aquéllos que se retiren de la función pública sin reunir los requisitos para acceder a una jubilación, aun apelando a los derechos que le otorga la Ley N° 3856/09 "QUE ESTABLECE LA 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 Indice 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 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 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.----------

En consecuencia, 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 HECTOR DIONISIO PERALTA MARTINEZ. 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.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

SENTENCIA NÚMERO: 557

Asunción, 22 de mayo 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 el Señor HECTOR DIONISIO PERALTA MARTINEZ. ----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARÍA JUDICIAL 1
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA