



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Cuatrocientos sesenta y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintisiete* días del mes de *septiembre* del año dos mil *veintitres*, 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: "HERMENEGILDA SCRIBANO VALENZUELA C/ ART. 1 DE LA LEY N° 4252/2010 QUE MODIFICA EL ART 9 DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora HERMENEGILDA SCRIBANO VALENZUELA 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: -----

CUESTIÓN:

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

A la cuestión planteada, el **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta la señora Hermenegilda Scribano Valenzuela, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010 *Que modifica los Arts., 3, 9 y 10 de la Ley N° 2345/03*, contra el Art 106 de la Ley 1626/00 *De la Función Pública* y contra el Decreto 5073/10 *Que reglamenta esquema proporcional para establecer las remuneraciones jubilatorias de funcionarios beneficiados con acciones de inconstitucionalidad contra el art 9 de la Ley 2345/03 y los Arts. 2, 3, 4 y 5 del Decreto reglamentario 1579/04.*-----

En primer término, debe puntualizarse que, ante la pluralidad de disposiciones modificadas por la Ley N° 4252/2010, 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.-----

Al respecto, es preciso advertir que en nuestro sistema de seguridad social la jubilación se compone de dos elementos. Por un lado, la edad biológica y, por otro, los años de aporte. En consecuencia, el derecho a la jubilación nace a partir de la conjunción de ambos elementos. Conforme al Art. 9 de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1 de la Ley N° 4252/2010 -hoy impugnado-, el aportante que complete 62 (sesenta y dos años) años de edad y que cuente con al menos 20 (veinte) años de servicio tendrá derecho a la jubilación ordinaria. Dicho artículo también establece que cumplidos los 65 (sesenta y cinco) años de edad la jubilación será obligatoria, sea ella la ordinaria o la extraordinaria. Ello nos remite al Art. 10 que establece los requisitos para obtener la jubilación extraordinaria, fijándolos en 50 (cincuenta) años de edad y un mínimo de 20 (veinte) años de servicio. En consecuencia, la jubilación, tanto ordinaria como extraordinaria, exige indefectiblemente 20 (veinte) años de servicio.-----

Gustavo E. Santander Dans
Ministro
Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.
Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro
Abog. Juan Carlos Martínez
Secretario

Revisadas las constancias de autos, se observa que a fs. 3 obra copia autenticada de la cédula de identidad de la accionante, en la que consta su fecha de nacimiento -19 de abril de 1954-, con lo que se comprueba que a la fecha cuenta con 67 años cumplidos. Sin embargo, según lo expone la propia accionante al tiempo de promover la acción, solo cuenta con 9 años y 9 meses de servicio, por lo que a la fecha asciende a 12 años y 2 meses. Ello también se comprueba con la resolución de nombramiento -Decreto N° 2776 del 24 de agosto de 2009-, obrante a fs. 04 de autos.-----

De lo arriba expuesto se deduce que la accionante no reúne los requisitos para acceder al derecho a la jubilación, sea esta ordinaria o extraordinaria, pues carece de los años mínimos de servicio. En consecuencia, se concluye que la accionante carece de legitimación activa -*ad causam*- al no ser titular del derecho a la jubilación. Por tanto, la norma impugnada no le resulta aplicable pues, si bien cuenta con la edad biológica para acceder a la jubilación obligatoria, carece de los años mínimos de servicio.-----

A ello se suma que el Art. 9, en su último párrafo, establece que "*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 3856/2009 Que establece la acumulación del tiempo de servicios en las cajas del sistema de jubilación y pensión paraguayo y deroga el Art. 107 de la Ley N° 1626/00, 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*". Sin embargo, tal artículo regula una cuestión diferente a la jubilación, cual es el retiro del funcionario de la función pública que no reúne los requisitos de la jubilación.-----

Partiendo de una interpretación literal de dicho artículo, se desprende que se trata de una norma facultativa para el aportante quien, en caso de retirarse de la función pública sin reunir los requisitos de la jubilación, puede solicitar el retiro del 90% de sus aportes. En consecuencia, al tratarse de una norma facultativa - considerando el verbo "podrán"- se trata de una conducta que admite tanto su cumplimiento como su no cumplimiento, lo que excluye una conducta obligatoria. En consecuencia, es válido admitir que aquel que no reúna los requisitos para acceder a la jubilación -edad biológica y años de aporte- puede tanto retirarse de la función pública y solicitar la devolución de sus aportes, o bien, continuar en funciones hasta tanto complete los requisitos para acogerse al beneficio de la jubilación.-----

Siguiendo con el análisis de la acción intentada, respecto a la impugnación del Art. 106 de la Ley 1626/00, cabe advertir que tal disposición ha sido derogada expresamente por el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, por lo que, al carecer de vigencia, el caso ha perdido toda virtualidad práctica. En consecuencia, la acción intentada debe ser rechazada.-----

Finalmente, en relación con la impugnación del Decreto N° 5073/10, corresponde igualmente su rechazo por falta de legitimación activa. Tal disposición resulta inaplicable a la accionante, quien no ha sido beneficiada con la inconstitucionalidad del Art. 9 de la Ley 2345/03 ni de los Arts. 2, 3, 4 y 5 del Decreto 1579/04, por lo que no cae bajo el ámbito de aplicación de la norma en cuestión.-----

Por las razones precedentemente expuestas y visto el parecer del Ministerio Público, considero que la presente acción de inconstitucionalidad debe ser rechazada. **ES MI VOTO.**-

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

1.- La señora HERMENEGILDA SCRIBANO VALENZUELA, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de funcionaria permanente del Ministerio de Salud Pública



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"HERMENEGILDA SCRIBANO
VALENZUELA C/ ART. 1 DE LA LEY N°
4252/2010 QUE MODIFICA EL ART 9 DE LA
LEY N° 2345/2003". N° 1637. AÑO: 2019.-----

y Bienestar Social, conforme instrumentales obrantes en autos, 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 PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"**, 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.- Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 14, 46, 47, 57, 86, 88, 92, 93, 94, 95, 102, 103, 132 y 137 de la Constitución Nacional y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que: "(...) *conculcan derechos legítimos que me otorgan la Carta Magna de acceder a un cargo en la función pública y conservarlo, dentro del marco de lo que dispone los derechos de la calidad de vida, el principio y la garantía de la igualdad de las personas, de la tercera edad, el derecho al trabajo y pleno empleo, de la no discriminación del trabajador por motivos de EDAD (...).*-----

3.- De las instrumentales agregadas a autos surge que la accionante, a la fecha de la presentación de la acción, se encontraba con 65 años, edad límite para acogerse a la jubilación obligatoria, y por tanto considerando la inminente aplicación de la Ley N° 4252/10 a la señora HERMENEGILDA SCRIBANO VALENZUELA, procederé al estudio de esta acción en los siguientes términos:-----

4.- 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.-----

5.- 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.-----

6.- 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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Victor Rios Ojeda
Ministro

ADON: [illegible] Secretaría

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*".-----

7. 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.-----

8.- 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.-----

9.- 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, posibilitando su legítimo 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.-----

10.- 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.-----

11. 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.-----

12. Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad, asimismo ordenar el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por A.I. N° 1623 de fecha 28 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 08/05/23.-----

La señora HERMENEGILDA SCRIBANO VALENZUELA, 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



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"HERMENEGILDA SCRIBANO
VALENZUELA C/ ART. 1 DE LA LEY N°
4252/2010 QUE MODIFICA EL ART 9 DE LA
LEY N° 2345/2003". N° 1637. AÑO: 2019.-----

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, 14, 46, 47, 57, 86, 87, 88, 92, 93, 94, 95, 102, 103, 132 y 137 de la Constitución Nacional.-----

Consta en autos copia de la documentación que acredita que la recurrente reviste la calidad de funcionaria 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, aún apelando a las 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 título, presten servicios Estado.-----

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda 5
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

El artículo constitucional transcrito 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 la Señora HERMENEGILDA SCRIBANO VALENZUELA. En consecuencia, ordenar el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por el A.I. N°1623 de fecha 28 de octubre de 2020. **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

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ante mí:



SENTENCIA NÚMERO: 461.

Asunción, 27 de septiembre de 2023-

VISTOS Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:**

NO HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad, promovida por la señora **HERMENEGILDA SCRIBANO VALENZUELA**, 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° 1623 de fecha 28 de octubre de 2020, dictada por esta Sala.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Díese Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Favon Martínez
Secretario





RECEIVED
1905-06-12