



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
PROMOVIDA POR PEDRO BAEZ BUSSE C/  
LA LEY N° 4252 QUE MODF. EL ART. 3, 9, 10  
DE LA LEY N° 2345/2003- EXPTE. N°:956  
AÑO:2019.**-----

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Cuatrocientos noventa y tres.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *cuatro* días del mes de *octubre* 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 PROMOVIDA POR PEDRO BAEZ BUSSE C/ LA LEY N° 4252 QUE MODF. EL ART. 3, 9, 10 DE LA LEY N° 2345/2003”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Abogada Laura Raquel Diarte Funes en nombre y representación del Señor PEDRO BAEZ BUSSE.----

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: La Abg. Laura Raquel Diarte Funes, en representación del señor PEDRO BAEZ BUSSE, promueve Acción de Inconstitucionalidad 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", específicamente contra la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO".-----

Refiere que los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen disposiciones contenidas en los Arts. 1, 4, 9, 25, 26, 46, 47, 57, 86, 88, 101 y 102 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, no obstante, de acuerdo a la copia del documento de identidad obrante en autos se evidencia que el mismo a la fecha del pronunciamiento de esta Magistratura contaría con setenta y un años de edad, por ende, podría ser susceptible de aplicación de la disposición recurrida, es así que se hace imperioso el estudio de la acción planteada.-----

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 menos 20 (veinte) años de servicio, tendrá derecho a la jubilación ordinaria El monto de la*

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Abg. Laura Raquel Diarte Funes  
Secretaria

*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, partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.-----

Aquellos que se retiren de la función pública sin reunir los requisitos para acceder a una jubilación, aun apelando a los derechos que le otorga la Ley N° 3856/09 "QUE ESTABLECE LA 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 del 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. En 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 para fijada para régimen jubilatorio se encuentra establecida



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
PROMOVIDA POR PEDRO BAEZ BUSSE C/  
LA LEY N° 4252 QUE MODIF. EL ART. 3, 9, 10  
DE LA LEY N° 2345/2003- EXPTE. N°:956  
AÑO:2019.**-----

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.-----

Particularmente considero que no puede entenderse como contrario a preceptos constitucionales, ello debido a la potestad constitucional conferida al Poder Administrador para señalar o fijar la edad en la cual el funcionario debiera jubilarse. Es decir, dentro de las facultades regladas a la Administración se subsume la de indicar el tope máximo para ejercer una función pública.-----

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 PEDRO BAEZ BUSSE. **ES MI VOTO.**-----

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

1.- La Abg. Laura Raquel Diarte Funes con Mat. CSJ N° 26378 en nombre y representación del Sr. PEDRO BAEZ BUSSE según testimonio de poder que se acompaña, en su calidad de funcionario del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), se presenta a promover 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 2.343/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"** en lo que respecta a la modificación del **Artículo 9 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"**, conforme se desprende del escrito inicial de presentación de la acción.-----

2.- Alega el accionante que su mandante ingresó a la función pública como funcionario permanente del Instituto de Bienestar Rural (IBR) por Resolución N° 302 del 27 de agosto de 1978, hoy día denominado Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). Refiere que la norma impugnada conculca los Arts. 1, 6, 46, 47, 86, 88, 101, 102, 103 y 256 de la Constitución Nacional. Arguye que el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) ha notificado a varios funcionarios en servicio activo que quienes han cumplido 65 años de edad deben dar cumplimiento a la Ley N° 4252/2010 y les ha emplazado para que procedan a presentar a la Dirección General de Gestión y Desarrollo de Personas el formulario de renuncia a la función pública para acogerse a la jubilación automática y obligatoria del funcionario público.-----

3.- Sigue refiriendo que la ley impugnada pone término a la relación laboral en forma automática, dejándolo en la calle sin trabajo, sin salario y la inhabilitación de trabajar en la función pública. Asimismo dicha norma es discriminatoria al eliminar injusta y arbitrariamente la trayectoria del funcionario público al llegar a cierta edad, lo que también implica un menoscabo a los ingresos que percibe para su sustento y el de su familia.-----

4.- Examinadas las instrumentales obrantes en autos, y considerando la inminente aplicación de la Ley N° 4252/10 al señor PEDRO BAEZ BUSSE, procederé al estudio de esta acción en los siguientes términos:-----

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Abg. Julia O. Pavón Martínez  
Secretaria

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.-----

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 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.-----



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
PROMOVIDA POR PEDRO BAEZ BUSSE C/  
LA LEY N° 4252 QUE MODF. EL ART. 3, 9, 10  
DE LA LEY N° 2345/2003- EXPTE. N°:956  
AÑO:2019.**-----

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°1567 del 21 de agosto de 2019. **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 20/04/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 02/05/23.-----

A la cuestión planteada, se presenta la Abg. Laura Raquel Diarte Funes con Mat. CSJ N° 26378 en nombre y representación del Sr. PEDRO BAEZ BUSSE a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/10 "Que modifica los Arts. 3° 9° y 10° de la Ley 2345/03 De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público".-----

Sostiene el accionante que los artículos impugnados infringen las disposiciones contenidas en los Arts. 1, 4, 9, 25, 26, 46, 47, 57, 86, 88, 101, y 102 de la Constitución Nacional. De los argumentos expuestos en el escrito se verifica que los mismos hacen exclusiva referencia al límite de edad para el ejercicio de la función pública, el cual se encuentra contemplado en el Art. 1 de la Ley 4252/10 en lo concerniente a la modificación del Art. 9 de la Ley N° 2345/03.-----

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.*-----

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Abog. Juan Carlos Favon Martino  
Secretario

Todos los funcionarios que fueron afectados por el Artículo 9° de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", tendrán derecho a una jubilación cuyo monto será establecido por el sistema previsto en el párrafo anterior, pero en ningún caso podrá ser inferior al 40% (cuarenta por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.-----

Aquellos que se retiren de la función pública sin reunir los requisitos para acceder a una jubilación, aun apelando a los derechos que le otorga la Ley N° 3856/09 "QUE ESTABLECE LA ACUMULACION DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACION Y PENSION PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 DE LA FUNCION PUBLICA", podrán solicitar la devolución del 90% (noventa por ciento) de sus aportes realizados, ajustados por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay."-----

Ahora bien, corresponde traer a colación la disposición vinculada al sistema o régimen de jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos que el Art. 103 de la Constitución Nacional dispone: "Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de 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 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 PEDRO BAEZ BUSSE. En consecuencia, ordenar el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por el A.I.N°1567 de fecha 21 de agosto de 2019. **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 Jungmann  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Ante mí:

Abog. Junc  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO:** 493.

Asunción, 4 de octubre 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 abogada Laura Raquel Diarte Funes, en representación del señor **PEDRO BAEZ BUSSE**, 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° 1567 de fecha 21 de agosto de 2019, dictada por esta Sala.-----

**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



