



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“BLANCA BEATRIZ RUSSO ZARZA Y OTRA C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 4252/10 Y ART. 106 DE LA LEY Nº 1626/00”. AÑO: 2016 – Nº 583.-----**



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Noventa y cinco.**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de setiembre del año dos mil diecisiete, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “BLANCA BEATRIZ RUSSO ZARZA Y OTRA C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 4252/10 Y ART. 106 DE LA LEY Nº 1626/00”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Sras. Blanca Beatriz Russo y Eva Emerenciana Bogarin Britos, 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:-----

**CUESTION:**

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

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presentan ante esta Sala las señoras Blanca Beatriz Russo Zarza y Eva Emerenciana Bogarín Britos, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley Nº 4252/2010 “*Que modifica los artículos 3º, 9º y 10º de la ley Nº 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del sector Público”* y el Art. 106º de la Ley Nº 1626/2000 “*De la Función Pública*”.-----

En el caso en estudio, las actoras aducen que las normas impugnadas violan las disposiciones contenidas en los artículos 6, 14, 46, 57 y 103 de la Carta Magna, artículos constitucionales que buscan proteger al trabajador que aún tiene las suficiente capacidad y la idoneidad de desempeñar con eficacia las labores asignadas.-----

Con carácter previo y liminar al análisis de la cuestión sustancial, paso a corroborar el cumplimiento de los presupuestos de admisibilidad de la presente acción de inconstitucionalidad.-----

El Art. 552 del Código Procesal Civil dispone: “*Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción*”.-----

Por su parte, el Art. 12º de la Ley Nº 609/1995 estatuye: “*No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria*”.-----

Así, verificados los antecedentes obrantes en autos tenemos que, **Blanca Beatriz Russo Zarza** cuya fecha de nacimiento es 08 de mayo de 1949 (f. 3), es funcionaria del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social desde el año 1988 (fs. 4/5) y **Eva Emerenciana Bogarín Britos**, cuya fecha de nacimiento es 23 de enero de 1950 (f. 6), es funcionaria del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social desde el año 1979 (fs. 7/11).-----

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

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

Ahora bien, a fin de efectuar un certero encuadre del caso bajo estudio, analizo el exacto contenido y alcance de lo estatuido por las normas impugnadas. El texto normativo literal del artículo de la Ley N° 4252/2010, prevé:-----

*Artículo 1°.- Modifícanse los Artículos 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 PÚBLICO", los cuales quedan redactados de la siguiente manera:-----*

*Art. 3°.- El Ministerio de Hacienda procederá a separar contablemente los ingresos y los gastos del Sistema de Jubilaciones y Pensiones administrados por éste, en 3 (tres) programas: a) Programas Contributivos Civiles: Sector Administración Pública, Sector Magisterio Nacional, Sector Docentes de las Universidades Nacionales, Sector Magistrados Judiciales y Sector Empleados Gráficos del Estado. b) Programas Contributivos No Civiles: Sector Fuerzas Armadas y Sector Policía Nacional. c) Programas No Contributivos: Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco, Herederos de Veteranos, Lisiados y Mutilados y Pensiones de gracia. Los Programas Contributivos serán administrados por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda. A los efectos de la administración de los Programas No Contributivos citados en este artículo, créase la Dirección de Pensiones- No Contributivas (DPNC), dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. Al interior de los Programas Contributivos Civiles, los excedentes generados por los sectores superavitarios podrán ser utilizados para financiar los déficit de los sectores deficitarios, no pudiendo desviarse recurso alguno desde los programas civiles a los no civiles. El financiamiento de los regímenes para civiles, no civiles y no contributivos se realizará mediante los aportes realizados por los afiliados, más las partidas presupuestarias incluidas anualmente en el Presupuesto General de la Nación. En el caso de los Programas Contributivos, si después de aplicar los excedentes a los sectores deficitarios resultare un saldo positivo, estos recursos deberán ser depositados en el Banco Central del Paraguay e invertidos en las siguientes condiciones: i) Un porcentaje, que deberá ser calculado por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, a la vista; ji) la diferencia en iguales condiciones que la Reserva Monetaria Internacional. El Ministerio de Hacienda deberá llevar en forma separada la contabilidad y los cálculos estadísticos de estos Programas, de manera a permitir el análisis de la evolución financiera de cada uno de los sectores que lo componen".-----*

*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 especificada, 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 PÚBLICA", podrán ...///...*



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"BLANCA BEATRIZ RUSSO ZARZA Y OTRA  
C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 4252/10 Y ART. 106  
DE LA LEY Nº 1626/00". AÑO: 2016 – Nº 583.-----**



...solicita 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 de Paraguay.

Art. 10º.- "Podrán obtener la Jubilación Extraordinaria quienes cuenten con, por lo menos, 50 (cincuenta) años de edad y un mínimo de 20 (veinte) años de servicio. El monto de la Jubilación Extraordinaria se calculará multiplicando la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 5º de esta Ley. La Tasa de Sustitución será la que, de acuerdo con la antigüedad, se aplica para la Jubilación Ordinaria, multiplicada por la razón entre la edad de la persona y 62 (sesenta y dos) años. Esta razón no puede ser mayor que uno".-----

De la misma manera, el artículo impugnado de la Ley Nº 1626/2000, que dispone:--  
Art. 106.- "La jubilación será obligatoria cuando el funcionario público cumpla sesenta y cinco años de edad. Será otorgada por resolución del Ministerio de Hacienda o por la autoridad facultada al efecto por leyes especiales".-----

Se ve, pues, que las accionantes se encuentran en la situación establecida en el Art. 9º de la Ley Nº 2354/2003 –modificado por el Art. 1º de la Ley Nº 4252/2010– y, en tal sentido, afectadas por dicha norma. Por lo tanto, han satisfecho el cumplimiento de todos los requisitos enunciados y, además, han demostrado tener legitimación activa e interés personal y concreto en la declaración, por lo cual, cumplidos los requisitos de admisión paso al análisis del fondo del asunto.-----

Vemos pues que el Art. 9º de la Ley Nº 2345/2003 impone la obligación de jubilarse a los 65 años de edad. Es menester tener presente que 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).-----

La materia constitucional está gobernada por principios como la razonabilidad, la proporcionalidad y la igualdad. Estos principios están íntimamente interconectados entre sí, de modo tal que una restricción no justificada o irrazonable de los derechos subjetivos también atenta contra el principio de igualdad. En palabras de Robert Alexy: "Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual" (ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. España.1993. Pág. 395).-----

Debemos decir que, el más importante de todos los supuestos de inactividad cubiertos por los sistemas de protección social es, sin duda, la jubilación por edad; ello no sólo porque es la causa más frecuente, considerando el término previsible y normal de vida profesional, sino por el progresivo aumento de la edad media de la población y de su expectativa de vida 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 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

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**JUAN CARLOS FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

**G. Pavón Martínez**  
Secretario

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 aún 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. IJ-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 mías), 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.-----

Esta Sala Constitucional ha sostenido, en reiterados fallos uniformes, que una persona jubilada –mayor a 65 años de edad– puede volver a ingresar en 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.N°604 del 09/05/2016; N°573 del 02/05/2016 y N°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 I. Editorial Ediar. Buenos Aires. Argentina. 2001. Pág. 539).-----

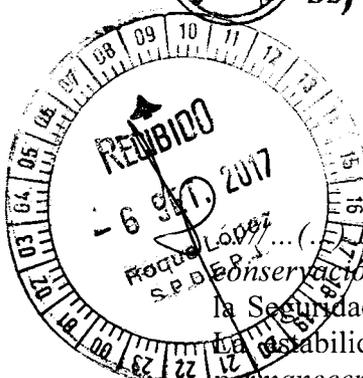
Los argumentos expuestos en los párrafos precedentes son absolutamente suficientes para determinar la suerte de la presente inconstitucionalidad; sin embargo, no resulta superfluo considerar una última circunstancia que refuerza todavía más - por si fuera necesario - la tesis hasta aquí esbozada, y que 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 mediere un contrato a plazo – a notificar su decisión ...//...”*



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"BLANCA BEATRIZ RUSSO ZARZA Y OTRA  
C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 4252/10 Y ART. 106  
DE LA LEY Nº 1626/00". AÑO: 2016 – Nº 583.-----**



..... Ese derecho –estabilidad a favor del trabajador– constituye una garantía de la conservación del empleo...” (VÁZQUEZ VIALARD, Antonio. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo I. 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). Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. IJ-UNAM. México D.F.1997 Págs. 504/505).-----

Así pues, la norma cuya constitucionalidad se cuestiona atenta también contra la garantía de 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 Nº 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 que le fueran encomendadas.-----

Por todo lo anterior, estimo que corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo analizado.-----

Ahora bien, acerca del Art. 106 de la Ley Nº 1626/2000, refutada de inconstitucional, es necesario destacar que el mismo ha perdido virtualidad por haber sido derogado por el Art. 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/2003; por lo que, una eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.-----

En conclusión, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable con relación a las accionantes el Art. 1º de la Ley Nº 4252/2010, que modifica el Art. 9º de la Ley Nº 2345/2003, específicamente en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación. **Voto en ese sentido.**-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Las señoras Blanca Beatriz Russo Zarza y Eva Emerenciana Bogarin Britos promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley Nº 4252/10 “*QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 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 la parte que modifica el Art. 9 de la Ley Nº 2345/03 “*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*” y contra el Art. 106 de la Ley Nº 1626/00 “*DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*”.-----

Refieren las accionantes que las normativas impugnadas por medio de esta acción de inconstitucionalidad vulneran las disposiciones contenidas en los Art. 6, 14, 46, 57 y 103 de la Constitución Nacional.-----

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que las señoras Blanca Beatriz Russo Zarza y Eva Emerenciana Bogarin Britos revisten la calidad de funcionarias de la Administración Pública.-----

En cuanto a la impugnación del Art. 1 de la Ley Nº 4252/2010, cabe señalar que las recurrentes de manera alguna se hallan legitimadas a promover la presente Acción de Inconstitucionalidad, habida cuenta que tanto de sus propias manifestaciones así como de

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.  
Secretario

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

las documentaciones acompañadas surge que se desempeñan como “funcionarias activas” de la Administración Pública, es decir, aun no se han jubilado -no han acreditado tal extremo en autos-, por ende no han sufrido agravios que les permitan alzarse contra lo establecido en las normativas impugnadas, ello debido a que las mismas no les han sido aplicadas.-----

Analizados los términos de la impugnación presentada, surge que los fundamentos esgrimidos no resultan aptos a los efectos pretendidos. Para que proceda estos tipos de acciones aquel que lo promueve necesariamente debe haber sido lesionado en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos normativos que infrinjan en su aplicación los principios o normas establecidos en la Constitución Nacional, ello de conformidad a lo establecido en el Art. 550 del C.P.C.-----

Ante tales extremos, el caso sometido a consideración, no surge como controversial sino meramente abstracto. En este sentido ya en varias oportunidades se ha expedido esta Sala al señalar que resulta harto relevante a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma que el agravio sea contemporáneo al momento tanto de la impugnación como de su resolución, exigiendo del agravio su carácter de actual. En el caso de autos, no se ha probado el cumplimiento de este requisito, concluyendo que lo que persigue la parte actora es una declaración de inconstitucionalidad con efectos a futuro, vale decir, para el caso de que la Administración Pública las incluya en la nómina de funcionarios jubilados. Esta situación nos ubica no solo ante la carencia del carácter actual del agravio que se señalara, sino ante la inexistencia del agravio en sí.-----

Por otra parte, en cuanto a la acción planteada en contra del Art. 106 de la Ley de la Función Pública, cabe manifestar que se da una situación peculiar, ello debido a que al momento de promoverse la presente acción de inconstitucionalidad la disposición cuestionada ya no se encontraba vigente; el Art. 106 de la Ley N° 1626/00 ha sido expresamente derogado por el inc. y) del art. 18 de la Ley N° 2345/03; esta circunstancia permite colegir que un pronunciamiento en relación a la aplicabilidad o inaplicabilidad de una disposición derogada se tornaría inoficiosa, además de ineficaz y carente de interés práctico.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por las señoras Blanca Beatriz Russo Zarza y Eva Emerenciana Bogarin Britos. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las Señoras “*Blanca Beatriz Russo Zarza y Eva Emerenciana Bogarin Britos*”, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de funcionarias del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, se presentan ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 4252/10 “Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03” y del Art. 106 de la Ley N° 1626/00 “De la Función Pública”.-----

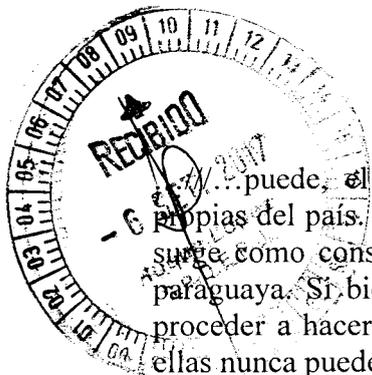
Manifiestan las accionantes que prestan servicios desde varios años en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social conforme lo demuestran con las instrumentales obrantes a fs. 5/9, hallándose ambas en etapa de jubilarse forzosamente por haber pasado la edad de 65 (sesenta y cinco) años. Sostienen que las normas impugnadas resultan contrarias a los Arts. 6, 46, 47, 57, 86, 92 y 103 de la Constitución Nacional pues aparte de ser discriminatoria por no tomar en cuenta su desempeño profesional, implica un menoscabo a sus ingresos, y que gozan de buena salud y capacidad física y mental para seguir en el cargo.-----

De acuerdo a las copias de las cédulas de identidad de las Señoras Blanca Beatriz Russo Zarza y Eva Emerenciana Bogarín Britos obrantes a fs. 3/6 podemos inferir que las mismas a la fecha cuentan con más de 65 (sesenta y cinco) años de edad, es decir, pasibles de una inminente aplicación de la Ley N° 4252/10, razón por la cual procederé al estudio de esta acción en los siguientes términos:-----

a) Como bien es sabido, la edad es una variable que normalmente como dato de la demografía de un país, fluctúa conforme a la esperanza de vida, por lo que como tal ...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"BLANCA BEATRIZ RUSSO ZARZA Y OTRA  
C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 4252/10 Y ART. 106  
DE LA LEY Nº 1626/00". AÑO: 2016 – Nº 583.-----**



... puede el Poder Administrador, determinarlo de acuerdo con las características propias del país. En ese sentido, la edad de "65 años" establecida en la Ley Nº 4252/10 no surge como consecuencia directa y verificable de la expectativa de vida de la población paraguaya. Si bien el Poder Administrador a través de una norma que lo habilita puede proceder a hacer efectivas determinadas "políticas públicas", sin embargo, considero que ellas nunca pueden ser operadas en perjuicio de la calidad de vida de sus afectados.-----

Es preciso traer a colación el informe brindado por la **Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos**, en el cual se deja expresa constancia que la esperanza de vida al nacer es la siguiente: **Ambos sexos: 71,76; Hombres: 69,70; Mujeres: 73,92**, aclarando que la definición utilizada para la esperanza de vida al nacer es la siguiente: "Es el número de año de vida que en término medio se espera que viva un recién nacido, de no variar la tendencia en la mortalidad" (Informe brindado en la Acción de Inconstitucionalidad: "Julio César Cantero Agüero c/ Art. 9 de la Ley Nº 2345/2003". Nº 1579/09).-----

Siendo así, considero que la edad de 65 años establecida en la norma impugnada no se encuentra razonablemente dimensionada, ni coincide en forma directa con la esperanza de vida, ni mucho menos es consecuencia de una verificación de la expectativa de vida de la población paraguaya, de acuerdo con el informe brindado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.-----

Por ello, entiendo que la Ley Nº 4252/10 (Que modifica el Art. 9 de la Ley Nº 2345/03) resulta violatorio de los Arts. 6 de la Constitución Nacional: "...**De la calidad de vida. 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...**"; Art. 57: "...**De la tercera edad. Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio...**".-----

Además, también contraviene los Arts. 46 (De la igualdad de las personas) y 47 (De las garantías de la igualdad) de la Carta Magna, ya que los trabajadores del sector privado no tienen limitaciones de edad para prestar sus servicios al empleador, e inclusive los funcionarios de las Fuerzas Armadas y Policiales, Magistrados en general, etc. recién a la edad de 75 años son pasibles de una jubilación obligatoria, situación que confirma la desigualdad existente hasta la fecha.-----

Por otro lado, el cálculo dispuesto por la Ley en base a la multiplicación de la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, así como la escala establecida en el Decreto Reglamentario, no permiten que la jubilación cumpla con el rol sustitutivo de la remuneración en actividad, rompiéndose el equilibrio que debe existir entre las remuneraciones de quienes se encuentran en actividad y los haberes de los jubilados. En este punto, la normativa legal y reglamentaria impugnada se oponen expresamente a lo que dispone el Art. 103, Segundo Párrafo, de nuestra Ley Suprema: "**La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad**", ya que el conveniente nivel del haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado mantiene las condiciones patrimoniales equivalentes a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad, *por lo que cualquier normativa legal o reglamentaria que regule esta cuestión debe respetar lo dispuesto en el segundo párrafo del Art. 103 de la Constitución Nacional.*-----

Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado. -----

b) En cuanto al Art. 106 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" cabe señalar que dicha norma fue derogada expresamente por el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03, por lo que al no formar parte de nuestro ordenamiento positivo vigente no corresponde expedirnos al respecto.-----

Por las consideraciones que anteceden, opino que se debe hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicables para las Señoras "Blanca Beatriz Russo Zarza y Eva Emerenciana Bogarin Britos" el Art. 1° de la Ley N° 4252/10 "Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03". 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:

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.  
Ante mí:  
*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*GLADYS E. BAREIRO de MODICA*  
Ministra

SENTENCIA NÚMERO: 928.

Asunción, 04 de *septiembre* de 2.017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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



**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1° de la Ley N° 4252/2010, que modifica el Art. 9° de la Ley N° 2345/2003, específicamente en la parte que establece la obligatoriedad de acogerse a la jubilación, en relación a las accionantes.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.  
Ante mí:  
*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*GLADYS E. BAREIRO de MODICA*  
Ministra