



**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"NELLY MORALES DE JARA C/ ARTS. 9 Y  
10 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N°  
1579/2004". N° 909. AÑO 2009.**-----

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** quinientos noventa y seis

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los cinco días del mes de JULIO del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ Y ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "NELLY MORALES DE JARA C/ ARTS. 9 Y 10 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Nelly Morales de Jara, 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 el Doctor **NUÑEZ RODRIGUEZ** dijo: Se presenta ante esta Corte la señora Nelly Morales de Jara, por sus propios derechos y bajo patrocinio de la abogada a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 9 y 10 de la Ley N° 2345/2003.-----

1.- Alega la citada recurrente, como fundamento de su pretensión que la citada normativa es inconstitucional, disponer a funcionarios a acogerse a la jubilación automática, y por tanto, le cercena sus derechos de funcionario público. De esta manera, al obligar a los funcionarios públicos a la jubilación obligatoria a la edad de sesenta y dos años y diez años de servicio, se vulneran los Arts. 46, 47,88, 92 y 109 de la Constitución Nacional, haciendo una descripción detallada de los motivos por los cuales la norma atacada es contraria a la letra y el espíritu de nuestra Carta Magna.-----

2.- El Art. 9 de la Ley 2345/03 dispone: *"El aportante que complete sesenta y dos años de edad y que cuente con al menos diez años de servicio, tendrá que acogerse a la jubilación obligatoria. El monto de la jubilación obligatoria 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 20% para una antigüedad de diez años y aumentará 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100%. Aquéllos que no lleguen a completar diez años de servicio, tendrán derecho a retirar el 90% de sus aportes realizados, ajustados por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay. Quedan excluidos de la obligatoriedad de la jubilación ordinaria, los docentes universitarios del sector público, quienes podrán seguir aportando hasta el límite de setenta y cinco años de edad".-----*

El Art. 10 de la Ley 2345/03 expresa: *"podrán obtener la jubilación quienes cuenten con, por lo menos, cincuenta años de edad y un mínimo de veinte años de servicio. El monto de la jubilación se calculará multiplicando la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 5° de esta ley. La Tasa de Sustitución será la que, de acuerdo con la antigüedad, se aplica para la jubilación obligatoria, multiplicada por la razón entre la edad de la persona y 62. Esta razón no puede ser mayor que uno.*-----

3.- La acción debe prosperar parcialmente.-----

En la presente acción, la accionante no realiza un análisis detallado del Art. 10 impugnado ni tampoco del Decreto N° 1579/2004 por lo que al no materializarse un

VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

Abogado Luis Levera  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

agravio concreto, corresponde el rechazo de la acción en cuanto al Decreto y el artículo impugnado.-----

En la cuestión planteada por la accionante, se verifica los siguientes extremos jurídicos bien concretos:-----

Si se sigue la tesis de la obligatoriedad del paso automático a la pasividad, por el sólo hecho de cumplir 62 años de edad, con prescindencia de los años de servicio, se conculcan las siguientes garantías constitucionales en favor del funcionario público.-----

1. Derecho a la Carrera administrativa, en condiciones de estabilidad funcional, emocional y económica, una vez admitido en la función pública como subordinado regular.-----

2. El derecho a la igualdad entre los iguales tampoco resulta resguardado mediante dicha ley. Al contrario, discrimina de modo injusto donde no debe hacerlo. En efecto, todos los servidores públicos son iguales ante la ley, y todos ellos, en un régimen de absoluta igualdad con los trabajadores del sector privado, según se desprende de los términos constitucionales vigentes.-----

El Código Laboral, ni las Leyes de previsión social vigentes, establecen limitaciones de edad para el trabajo útil al servicio del empleador. Tal imposibilidad FÍSICA debe surgir, en cada caso, de las pruebas de los hechos concretos, para posibilitar la justificada desvinculación laboral del trabajador.-----

En el sector público, las normas son erráticas, unos fijándolos en 75 años (fuerzas armadas y policiales, magistrados en general), es decir, parten de la base de la depreciación lenta de las facultades físicas y mentales del servidor público, pero en otros sectores (funcionarios públicos en general, incluidos los funcionarios del mismo poder judicial) pareciera que esa misma DEPRECIACIÓN debe ser más acelerada, al disponer que las mismas facultades psíquicas y físicas llegan solamente a los 62 años. Si esto no constituye desigualdad, ANTE LA LEY que es para todos, es un atentado a la razón, más aún si se lo aplica con carácter retroactivo.-----

En resumen, el hombre paraguayo puede laborar al servicio de terceros sin limitaciones de edad, cuando se trata del trabajo en el sector privado, es decir, por lo visto su constitución física y psíquica natural lo trae consigo naturalmente. Naturalmente, también, quienes nacieron marcados como para ser Magistrados, Presidentes de la República, Directores de Entes Públicos, Policías y Militares, etc., naturalmente pueden o están en condiciones de soportar los rigores del servicio hasta incluso después de cumplidos los 75 años, al contrario, naturalmente desde luego (según así lo quiere la ley citada) los signados como simples funcionarios públicos de inferior jerarquía, sólo pueden soportar las exigencias del trabajo hasta los expresados 62 años de edad.-----

No se advirtió que los Ministros de la CSJ respecto de los funcionarios judiciales, los Ministros y Presidente de la República respecto de los funcionarios del Poder Central, los Parlamentarios y funcionarios legislativos, pertenecen a la misma categoría funcional y sin embargo, se los discrimina como seres inferiores, a estos últimos.-----

Si la decisión es de carácter "político", entonces la cuestión no es jurídica, sino a-jurídica o meta-jurídica, lo que implicaría para quienes lo aceptan como causa fundante que el Poder Judicial no podría inmiscuirse en tales casos de actos, lo cual sería inconstitucional al dejar inmune al examen judicial, de una Ley de la República.-----

En cuanto a la segunda parte de la cuestión, referente al cálculo del monto de la jubilación obligatoria, lo considero igualmente inconstitucional porque el monto del haber jubilatorio debiera ser actualizado al mismo tiempo que el haber de los trabajadores activos del sector público. No se advirtió que la normativa constitucional citada al efecto hace referencia a "la Ley" que en consecuencia se dicte, esto es, que la igualación del salario del trabajador pasivo con los del activo, depende totalmente de la Ley presupuestaria anual. En consecuencia, el Art. 103 de la C.N. no es operativo, sino programático.-----

Amplio mi voto en el sentido de que el Art. 9 de la Ley 2345/2003 fue modificado por **Art. 1° de la Ley N° 4252/2010 que expone:** *"El aportante que complete sesenta y cinco de edad y que cuente con al menos diez años de servicio, tendrá que acogerse a la*



**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 "NELLY MORALES DE JARA C/ ARTS. 9 Y  
 10 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N°  
 1579/2004". N° 909. AÑO 2009.**-----

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

*jubilación obligatoria. El monto de la jubilación obligatoria 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 20% para una antigüedad de diez años y aumentará 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100%. Aquellos que no lleguen a completar diez años de servicio, tendrán derecho a retirar el 90% de sus aportes realizados, ajustados por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay. Quedan excluidos de la obligatoriedad de a jubilación ordinaria, los docentes universitarios del sector público, quienes podrán seguir aportando hasta el límite de setenta y cinco años de edad".-----*

Sin embargo las modificaciones establecidas en dicho cuerpo legal no han variado en lo sustancial con relación a los agravios expuestos por la accionante, por lo que mediante la presente ampliación me ratifico en que la acción incoada por la señora Nelly Morales de Jara debe prosperar en cuanto al Art.9 de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1 de la Ley N° 4252/2010.-----

En consecuencia, mi voto es porque se decrete la inconstitucionalidad del Art. 9° de la Ley N° 2345 del 24 de diciembre de 2003, en su totalidad y mi adhesión al Dictamen emanado de la Fiscalía General del Estado, en relación con el accionante, de acuerdo a lo previsto en el Art. 555 C.P.C.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La accionante **NELLY MORALES DE JARA**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 9 y 10 de la Ley 2345/03 y el Decreto Reglamentario N° 1579/2004.-----

Argumenta que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, violan derechos adquiridos y el principio de igualdad consagrado en el Art. 46 de la Constitución. Finalmente contradicen abiertamente la garantía establecida en el Art. 103 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar, debemos tener en cuenta que de las propias manifestaciones de la accionante, así como de la documentación acompañada surge que la misma aún se encuentra en el ejercicio de la función pública. Consecuentemente, la Sra. **NELLY MORALES DE JARA** no se halla legitimada a promover la presente acción de inconstitucionalidad ya que la misma aún no se ha jubilado y por lo tanto no ha sufrido agravio alguno que le permita alzarse contra lo establecido en los artículos impugnados, ya que los mismos todavía no le fueron aplicados.-----

Recordemos que para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad la persona que la promueva necesariamente debe haber sido lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones y otros actos normativos que infrinjan en su aplicación los principios o normas establecidos en la Constitución Nacional, todo ello de conformidad al Art. 550 del C.P.C., circunstancia que no se da precisamente en este caso en particular.-----

Voto en conclusión por no hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad por los motivos expuestos precedentemente.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora *Nelly Morales de Jara*, funcionaria del Ministerio Público conforme a las documentaciones acompañadas en autos, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 9 y 10 de la Ley N° 2345/03 y Decreto N° 1579/04.-----

Refiere la accionante que conforme al Art. 9 de dicha ley el Poder Administrador le jubilara automáticamente al cumplir 62 años, lo cual aparte de ser discriminatorio por no

**VICTOR M. NUÑEZ R.**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*Antonio Vera*  
A. Vera

tomarse en cuenta su desempeño personal implicará un menoscabo económico a sus ingresos, ya que su jubilación será exigua por el cálculo dispuesto en el Art. 3 Numeral IV del Decreto N° 1579/04.-----

Agrega que es una persona que goza de buena salud física y mental, que posee idoneidad intelectual, capacidad y formación técnica para seguir prestando servicios en el sector público, por lo que solicita la inaplicabilidad del Art. 9 de la Ley N° 2345/03 a su persona por ser contrario a los Arts. 6, 57, 88, 131 y 132 de la Carta Magna.-----

1) En primer lugar, es cierto que la accionante es funcionaria pública en actividad pues la misma reconoce expresamente en su escrito de presentación que presta servicios en el Ministerio Público. No obstante, y tal como se comprueba con la copia de su documento de identidad agregada a fs. 12 la misma promovió esta acción días antes de cumplir los 62 años de edad ante el peligro inminente de ser jubilada de manera forzosa; de hecho a la fecha posee 64 años de edad, razones más que suficientes para analizar esta acción conforme a los siguientes términos:-----

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 puede, el Poder Administrador, determinarlo de acuerdo con las características propias del país. En ese sentido, la edad de "62 años" establecida en la Ley N° 2345/03 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.-----

Así pues, 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 N° 2345/2003". N° 1579/09).-----

Siendo así, considero que la edad de 62 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 el Art. 9 de la Ley N° 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.-----

2) 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



**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"NELLY MORALES DE JARA C/ ARTS. 9 Y  
10 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N°  
1579/2004". N° 909. AÑO 2009.**-----

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

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.*-----

3) Finalmente, en cuanto al Art. 10 de la Ley N° 2345/03 y el Decreto N° 1579/04 la accionante no señaló el daño concreto que le causan dichas disposiciones, por lo que no corresponde su estudio en virtud a lo prescripto en el Art. 550 del C.P.C.-----

En consecuencia, opino que se debe decretar la inconstitucionalidad del Art. 9 de la Ley N° 2345/03 en relación con la accionante, con el alcance previsto en el Art. 555 del C.P.C. 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:-----

  
VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

Ante mí:

  
Abog. Arnaldo Luera  
Secretario

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

**SENTENCIA NÚMERO: 596**

Asunción, 15 de JUNIO de 2.014.-

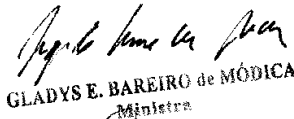
**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 9 de la Ley N° 2345/2003 (modificado por el Art. 1 de la Ley N° 4252/2010), en relación a la accionante, de acuerdo a lo previsto en el Art. 555 C.P.C.-----

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

  
VICTOR M. NUÑEZ R.  
MINISTRO

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

Ante mí:

  
Abog. Arnaldo Luera  
Secretario

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro