



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ANDRES ARCE C/ LA RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA DGJP N° 2628 DE FECHA 17 DE OCTUBRE DE 2007 Y C/ LOS ARTS. 5 Y 11 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2013 - N° 1807.**-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Mil doce*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *seis* días del mes de *setiembre* del año dos mil diecisiete, estando 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: "ANDRES ARCE C/ LA RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA DGJP N° 2628 DE FECHA 17 DE OCTUBRE DE 2007 Y C/ LOS ARTS. 5 Y 11 DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Andrés Arce, 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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor *Andrés Arce*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Pensionado por Invalidez de la Administración Pública se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 5 y 11 de la Ley N° 2345/03 y Art. 3 del Decreto N° 1579/04 y Resolución DGJP N° 2628 de fecha 17 de octubre de 2007 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda.-----

Manifiesta el accionante en líneas generales que la pensión por invalidez que le otorgó el Ministerio de Hacienda, que asciende a Gs. 747.145 (Guaraníes Setecientos Cuarenta y Siete Mil Ciento Cuarenta y Cinco) por sus 30 años de antigüedad, en aplicación de la Ley N° 2345/03 es sumamente exigua e irrisoria, ya que no alcanza ni siquiera el salario mínimo, lo cual le acarrea enormes perjuicios económicos, más aún considerando su enfermedad, en violación a los Arts. 46, 86, 88, 92 y 102 de la Constitución Nacional.-----

De acuerdo a las constancias obrantes en autos, tenemos que por Resolución DGJP N° 2628 de fecha 17 de octubre de 2007 el Ministerio de Hacienda acordó pensión por invalidez al Sr. Andrés Arce en la suma mensual de Gs. 747.145 (Guaraníes Setecientos Cuarenta y Siete Mil Ciento Cuarenta y Cinco) en mérito a los 30 años y 7 meses de servicios prestados en la Administración Pública, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 11 de la Ley N° 2345/03.-----

En ese orden de cosas, el Art. 11 de la Ley N° 2345/03 dispone: "*Pueden acceder al beneficio de pensión de invalidez, ya sea común o por accidente de trabajo, los aportantes menores de sesenta y dos años que tengan una antigüedad mínima de diez años de servicio. El monto inicial del beneficio se calcula multiplicando la Tasa de Sustitución correspondiente por la Remuneración Base definida en el Artículo 5° de esta ley. La Tasa de Sustitución dependerá de la antigüedad al momento de certificarse la invalidez, y será del 47% para aquéllos con antigüedad de entre diez a veinte años de servicio, porcentaje que se incrementará en 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional, hasta un tope del 100%...*".-----

Y el Art. 5 de la mencionada ley establece: "*...La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el*

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario  
*[Signature]*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*[Signature]*  
**GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

*promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible... ”.*-----

Las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes de la clase privada, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad.-----

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

En efecto, 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 en el Art. 5 para obtener el monto a percibir en concepto de jubilación por invalidez, produce resultados irrisorios que no permitirán lograr la protección integral de los jubilados, ni le permitirán satisfacer sus **“necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio”**, como expresamente lo dispone el Art. 57 de la Constitución Nacional.-----

De ahí que la aplicación de los Arts. 5 y 11 de la Ley N° 2345/03 efectivamente agravan al accionante, en cuanto estas disposiciones legales contravienen principios constitucionales establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la ley), 46 (Igualdad de las Personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos) de la Carta Magna, por impedirle un haber jubilatorio digno que le garantice un nivel de vida óptimo y básico.-----

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicables para el recurrente los Arts. 5 y 11 de la Ley N° 2345/03 así como el Art. 5 del Decreto N° 1579/04.-----

En consecuencia, la Resolución DGJP N° 2628/07 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, que dispone la pensión por invalidez del recurrente también debe ser declarada inaplicable en cuanto al monto establecido en la misma. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El señor Andrés Arce promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución DGJP N° 2628 del 17 de octubre de 2007, emanada del Ministerio de Hacienda, contra los Arts. 5, 9 y 11 de la Ley N° 2345/03 *“De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”* y art. 3 del Decreto Reglamentario N° 1579/04.-----

En autos se constatan copias de las documentaciones que acreditan que el recurrente reviste la calidad de pensionado de la Administración Pública *-Resolución DGJP N° 2628/10 “POR LA CUAL SE OTORGA PENSIÓN POR INVALIDEZ AL SEÑOR ANDRES ARCE, FUNCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”*.-----

Refiere el accionante que se encuentra legitimado activamente para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alega que actualmente se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Considera que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 46, 47, 86, 88, 92, 103 y 109 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de la inconstitucionalidad de la Resolución DGJP N° 2628 del 17 de octubre de 2007 y de las demás disposiciones legales que le fuera aplicado en el mencionado acto normativo.-----

Del estudio de la pretensión deducida respecto de la Resolución DGJP N° 2628 del 17 de octubre de 2007, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, debemos tener en cuenta que el Código Procesal Civil esta...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“ANDRES ARCE C/ LA RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA DGJP N° 2628 DE FECHA 17 DE OCTUBRE DE 2007 Y C/ LOS ARTS. 5 Y 11 DE LA LEY N° 2345/2003”. AÑO: 2013 - N° 1807.**-----



plazo dentro del cual la persona que se sienta agraviada por un acto administrativo deberá promover la correspondiente Acción de Inconstitucionalidad. El dado en el Art. 551, el cual dispone: “...*Imprescriptibilidad de la Acción y su excepción.-La acción de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general es imprescriptible, sea que a ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad afecte derechos patrimoniales, tenga carácter institucional o vulnere garantías individuales. Cuando el acto normativa tenga carácter particular, por afectar solamente derechos de personal expresamente individualizadas, la acción prescribirá a los seis meses, contados a partir de su conocimiento por el interesado...*”-----

Del simple cotejo entre la fecha en que fuera dictada la resolución objeto de la presente acción de inconstitucionalidad (Resolución DGJP N° 2628 del 17 de octubre de 2007) y la fecha de promoción de la misma (12 de diciembre de 2013), se evidencia que ha transcurrido en exceso el plazo legal -seis meses- para la promoción de la acción. Esta situación revela su indiscutible extemporaneidad definiéndose con ello la suerte de la misma.-----

En cuanto al Art. 11 de la Ley N° 2345/03, en este apartado resulta oportuno referir que la Resolución DGJP N° 2628 del 17 de octubre de 2007, emanada del Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones “*POR LA CUAL SE OTORGA PENSIÓN POR INVALIDEZ AL SEÑOR ANDRES ARCE, FUNCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*” ha sido dictada de conformidad a la disposición contenida en el impugnado Art. 11 de la Ley N° 2345/03. Teniendo en cuenta esta circunstancia, es decir, que el acto administrativo por el cual se materializa la aplicación del citado art. 11 de la Ley N° 2345/03 se haya a la fecha prescripto -tal y como se evidencia en párrafos anteriores-, cabe inferir entonces que un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o no de la disposición recurrida se tornaría inoficiosa, además de ineficaz y carente de interés práctico.-----

Por otro lado, en cuanto al art. 5 de la Ley N° 2345/03, es dable considerar que el cuestionamiento presentado contra el mismo deviene como consecuencia directa de la remisión a la que hace referencia el art. 11 de la Ley N° 2345/2003; teniendo en cuenta la observación llevada a cabo en el párrafo precedente respecto del artículo 11 del cuerpo normativo impugnado, es dable a determinar que la acción contra la disposición remitida debe correr igual suerte que el artículo remisor.-----

En lo concerniente a la impugnación del art. 9 de la Ley N° 2345/03 y su correspondiente reglamentación (art. 3 del Decreto N° 1579/04), cabe señalar que los mismos hacen referencia a la jubilación obligatoria; en autos queda evidenciado que al accionante se le ha concedido pensión jubilatoria por invalidez, siendo así, se concluye que no le son aplicables las disposiciones cuestionadas y referidas en este apartado.-----

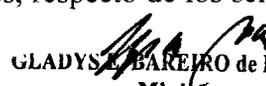
Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por el señor Andrés Arce. ES MI VOTO.-----

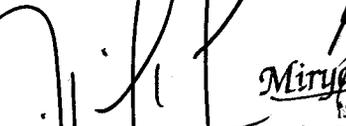
A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Manifiesto mi adhesión parcial al voto de la Ministra Gladys Bareiro de Módica, en cuanto a la viabilidad de la acción respecto al Art. 11° de la Ley N°2345/2003 y la Resolución DGJP N° 2628 de fecha 17 de octubre de 2007, por sus mismos fundamentos.-----

Sin embargo, no concuerdo con la declaración de inconstitucionalidad del Art. 5° de la Ley N° 2345/2003 y del Art. 3° del Decreto N° 1579/2004.-----

En cuanto al Art. 5° de la Ley N°2345/2003, que determina la remuneración base para el cálculo de la jubilación, considero que el mismo implica una modificación positiva para la sostenibilidad de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, respecto de los seis (6) meses

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

  
**GLADYS BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

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

que se tomaban en consideración antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003. La normativa anterior permitía en la práctica realizar numerosas maniobras como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación, para obtener un haber jubilatorio mayor al que fuera objeto de aporte a la Caja en el transcurso de su carrera pública. Realidades y prácticas como ésta han llevado a una situación insostenible de desequilibrio patrimonial de la Caja. En definitiva, tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte, constituye una medida lógica, racional y contablemente acertada, por lo que mal podría ser considerada inconstitucional.-----

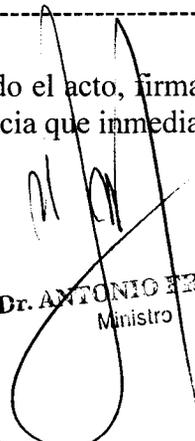
Y, respecto al Art. 3° de la Ley N°1579/2004, el accionante simplemente se limitó a citarlo, sin expresar ningún agravio, por lo que no corresponde su estudio por esta Sala conforme lo dispuesto en el Art. 552 del Código Procesal Civil.-----

En conclusión, estimo que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida por el señor Andrés Arce; y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 11° de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" y de la Resolución DGJP N° 2628 de fecha 17 de octubre de 2007 "Por la cual se otorga pensión por invalidez al señor Andrés Arce, funcionario de la Administración Pública" por estar sustentada en el Art. 11° de la Ley N° 2345/2003, en relación con el accionante. Es mi voto.-----

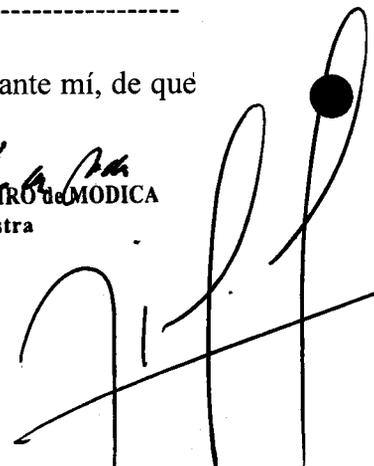
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

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

Ante mí:

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BARETTO de MODICA**  
Ministra

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

SENTENCIA NUMERO: 1012

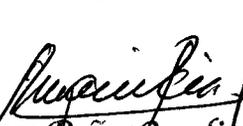
Asunción, 15 de setiembre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

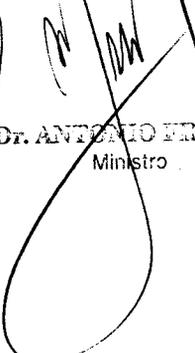
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 11 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" y de la Resolución DGJP N° 2628 de fecha 17 de octubre de 2007, que dispone la pensión por invalidez del recurrente en cuanto al monto establecido en la misma, con relación al Señor Andrés Arce.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

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

Ante mí:

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BARETTO de MODICA**  
Ministra

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