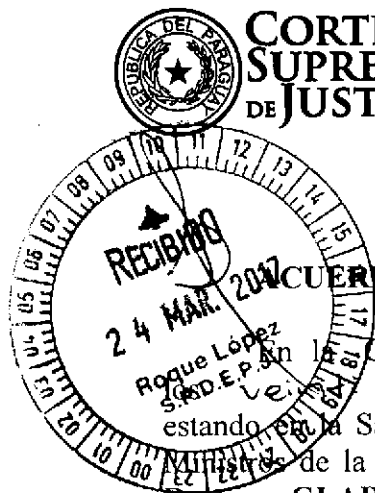


**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**"NICOLAS VELAZQUEZ LIMENZA C/ ARTS. 5,**  
**6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2009 –**  
**N° 601.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Ciento veinti cinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a cuatrodías del mes de Febrero del año dos mil diecisiete estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "NICOLAS VELAZQUEZ LIMENZA C/ ARTS. 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Nicolás Velázquez Limenza, 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 **FRETES** dijo: El accionante **NICOLAS VELAZQUEZ LIMENZA**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 6, 8 y 18 incs. u) y z) de la Ley N° 2345/2003.-----

Justifica su legitimación con la Resolución de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones N° 555 del 9 de marzo de 2009, documento que acredita que el mismo es Jubilado de la Policía Nacional.-----

Argumenta que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, violan derechos adquiridos y el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el Art. 14 de la Constitución. Finalmente contradicen abiertamente la garantía establecida en el Art. 103 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar, recordemos que el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 establece: "*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el 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*". Considero que la norma transcrita no viola normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar, para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien el recurrente inició sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, el misma gozaba de derechos en expectativa. No hay derechos adquiridos porque se modificó la ley de jubilaciones antes que efectivamente el recurrente acceda a la misma.-

En cuanto a la impugnación del Art. 6 de la ley en cuestión, el recurrente carece de legitimación activa para accionar contra el mismo, por cuanto el citado artículo hace referencia a la forma en que los herederos obtendrán el beneficio de pensión, y teniendo en cuenta el carácter de Jubilado del accionante dicha normativa no le es aplicable.-----

En relación al Art. 8 de la ley 2345/03, considero puntualmente la inexistencia de agravio actual que significa que el gravamen no existe al momento que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, ya que dicho artículo normativo ha sido modificado por la Ley N° 3.542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone "Modifícase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL.

  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

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

SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", de la siguiente manera: *Art. 8º.- Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizarán anualmente, de oficio, por dicho Ministerio. La tasa de actualización será la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos*".-----

**Evidentemente, lo que tenemos que afirmar es que ciertamente el Artículo atacado ha sido modificado; pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley Nº 2345/2003, que es igualmente válida y vigente para la Ley Nº 3542/08, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada.**-----

Nos encontramos justamente ante un caso en que la alteración de las circunstancias que motivaron dicho proceso, hace que ésta haya perdido toda virtualidad práctica. Esta Corte ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia "*debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso*" (CS, Asunción, 5 setiembre, 1997, Ac. y Sent. Nº 506).-----

Por lo tanto, la Acción de Inconstitucionalidad debe ser sobreseída con relación al Art. 8 de la Ley 2345/03.-----

En cuanto a la impugnación del inciso u) del Art. 18, debemos tener en cuenta que el mismo deroga el Art. 92 de la Ley Nº 222/93 el cual se refiere a los herederos de Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional, por lo tanto, y teniendo en cuenta el carácter de Jubilado del accionante, dicha normativa no le es aplicable.-----

Asimismo, si bien el recurrente impugnó también el inciso z), de la atenta lectura del escrito colegimos que su intención fue atacar el inciso z') del mismo artículo. Consecuentemente, y en referencia al inc. z') del Art. 18, advertimos que dicha disposición tiene sustento en el contenido de la propia Ley Nº 2345/03. En efecto, dicho inciso constituye una redacción de forma en la cual se consigna la derogación de toda disposición legal que se oponga a lo dispuesto en la Ley Nº 2345/03. En consecuencia, la determinación de la constitucionalidad o no de dicha disposición depende de lo resuelto en referencia a otros artículos cuestionados de la misma ley. En el caso de autos, las demás disposiciones atacadas han sido desestimadas conforme lo expresado precedentemente, razón por la cual corresponde que la acción intentada contra el inciso z') corra igual suerte.-----

Opino que la Acción de Inconstitucionalidad debe ser sobreseída en relación al Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003. Por otra parte, no corresponde hacer lugar a la impugnación de los Arts. 5, 6 y 18 incs. u) y z') de la Ley Nº 2345/03, por los motivos expuestos precedentemente. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: **El Señor Nicolás Velázquez Limenza**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abog., acompaña a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad la **Resolución DGJP Nº 555 de fecha 09 de marzo de 2009**, como documento que acredita su calidad de Jubilado de la Policía Nacional, impugnando por dicha representación los arts. 5, 6, 8 y 18 incs. u) y z) de la Ley 2345/2003 y Decreto Nº 1579/2004.-----

1- Que, en primer lugar, con respecto a la impugnación del Art. 6 de la Ley 2345/2003, el mismo establece: "*...Tendrán derecho a pensión los sobrevivientes de los jubilados, pensionados y retirados fallecidos y del personal en actividad con derechos a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria.*"-----

*Los sobrevivientes con derecho a pensión son el cónyuge, los hijos y los padres siempre que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios. Para...///...*



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"NICOLAS VELAZQUEZ LIMENZA C/ ARTS. 5,  
6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2009 -  
N° 601.

...tener derecho a pensión, los hijos deberán ser solteros, menores de edad con excepción de los minusválidos.-----  
En el caso de un activo fallecido, el monto inicial del beneficio se calculará como porcentaje de la jubilación o haber de retiro que le hubiere correspondido o como porcentaje sobre el monto de la jubilación, pensión o haber de retiro vigente en el caso de un jubilado, retirado o pensionado fallecido. Los porcentajes son los siguientes:-----

- a) 65% para el cónyuge, siempre que no existan hijos con derecho a pensión;
- b) si existen hijos con derecho a pensión, corresponderá el 45% para el o la cónyuge, y el 20% se distribuirá entre los hijos con derecho a pensión;
- c) en caso de orfandad, corresponderá la distribución equitativa del 50%; y,
- d) 25% para cada progenitor con derecho a pensión". Se refiere a los herederos de Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional, y teniendo en cuenta el carácter de jubilado del accionante, dicha normativa no le es aplicable y en consecuencia no existe conculcación de norma constitucional.-----

2- Con relación al Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, el Art. 103 de la C.N. dispone que "La Ley" garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003, ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con "...el mecanismo preciso a utilizar", pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art.137 CN). De ahí que al supeditar el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "...promedio de los incrementos de salarios..." crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

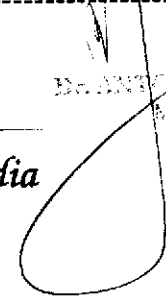
La Constitución Nacional ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "... en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en actividad" (Art. 103 CN); la Ley N° 2345/2003 supedita la actualización "...al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y al IPC calculado por el BCP, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar "...el mecanismo preciso a utilizar" Decreto N° 1579/2004, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor ajuste", que podría eventualmente servir de factor de ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

2.1.- El art. 46 de la CN dispone: "De la Igualdad de las personas: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios".-----

2.2.- La ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el B.C.P para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes y éstas diferencias originarias no traducen "...desigualdades injustas" o "...discriminatorias" (art.46 CN) como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos.-----

  
GLADYS E. BARETO de MÓDICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
DR. ANTONIO NIETES  
Ministro

  
Abog. Julio E. Payón Martínez  
Secretario

Por otro lado, cabe destacar que si bien se promulgó la Ley N° 3542/2008, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, no obstante dicha modificación no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.-----

3- Que, el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 dispone: *“La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el 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”*. Con respecto a la impugnación del citado art. de dicha ley, considero que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional.-----

4- En cuanto a la impugnación del Art. 18 inc. u) de la Ley N° 2345/2003, el accionante no se encuentra legitimado a los efectos del citado art., por cuanto es sujeto pasivo-jubilado, y el mismo artículo deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93 que se refiere a los herederos de Oficiales y Sub-oficiales de la Policía Nacional, por lo que teniendo en cuenta el carácter de jubilado del accionante dicha norma no le es aplicable, es decir, no le causa agravios.-----

5- En relación al Art. 18 inc. z) de la Ley 2345/2003, y de conformidad a los términos del escrito de presentación, se infiere que el accionante viene a atacar el Inc z') que deroga cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en la Ley en cuestión, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios 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 Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en el mecanismo de actualización establecido en el Art. 8 de la Ley 2345/2003.-----

6- En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero hacer lugar **parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad con relación a los arts. 5, 8 y 18 inc. z') de la Ley 2345/2003, por los fundamentos expuestos, no así en relación a los artículos 6 y 18 inc. u) de la citada ley. 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. 8° de la Ley N° 2345/2003 (modificado por Ley N° 3542/2008) y Art. 18° Inc. z') de la Ley N° 2345/2003 y en cuanto al rechazo de la acción respecto al Art. 6° y 18° Inc. u) de la Ley N° 2345/2003, por sus mismos fundamentos.-----

Sin embargo, no concuerdo con la declaración de constitucionalidad del Art. 5° de la Ley N° 2345/2003, pues la misma 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 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.--

En conclusión, estimo que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida por el señor Nicolás Velázquez Limenza; y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 (modificado por Ley N° 3542/2008) y Art. 18° Inc. z' de la Ley N° 2345/2003, en relación con el accionante. Es mi voto.-----


...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"NICOLAS VELAZQUEZ LIMENZA C/ ARTS. 5,  
6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2009 –  
N° 601.-----

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

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

  
Dr. ANTONIO PUNTES

Ante mí:

SENTENCIA NÚMERO: 125

Asunción, 24 de Febrero 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 Artículo 8° de la Ley N° 2345/2003 (modificado por Ley N° 3542/2008) y del Art. 18° Inc. z' de la Ley N° 2345/2003, en relación con el accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
GLADYS E. BALLESTER de MORA  
Ministra

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

  
Dr. ANTONIO PUNTES

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

