



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“TERESA CONCEPCION NUÑEZ DE OLMEDO C/ LOS ARTS. 5 Y 10 DE LA LEY N° 2345 DE FECHA 30/12/2003 Y C/ EL ART. 4 DEL DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N° 1579 DE FECHA 30/01/2004”. AÑO: 2014 – N° 362.-----**



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Cuatrocientos noventa y cuatro

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a nueve días del mes de mayo 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: “TERESA CONCEPCION NUÑEZ DE OLMEDO C/ LOS ARTS. 5 Y 10 DE LA LEY N° 2345 DE FECHA 30/12/2003 Y C/ EL ART. 4 DEL DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N° 1579 DE FECHA 30/01/2004”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Teresa Concepción Núñez de Olmedo, 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: La señora **TERESA CONCEPCION NUÑEZ DE OLMEDO**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5 y 10 de la Ley N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”** y contra el **Artículo 4° del Decreto N° 1579/2004 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**. Acompaña las instrumentales que acreditan su calidad de Jubilada de la Administración Publica (fs. 3/4).-----

Alega la recurrente que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 47, 137 de la Constitución y funda su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas son lesivas al texto constitucional y no se pueden admitir en un Estado de Derecho.-----

Del escrito inicial se desprende que si bien la accionante ha señalado las normas constitucionales quebrantadas, esta omitió manifestarse concretamente sobre los agravios que le ocasiona la aplicación de cada una de las normas impugnadas, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el Artículo 552 de nuestro Código de forma que dice: *“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”*.-----

Ante esta circunstancia no queda más que obedecer lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley 609/95 **“QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA”**: *“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”*.-----

Es oportuno mencionar que el agravio que sustenta una acción de inconstitucionalidad deber ser: 1) propio: el perjuicio en cuestión debe afectar

*Miryam Peña Candia*  
**MIRYAM PEÑA CANDIA**  
MINISTRA C.S.J.

*Antonio Fretes*  
**ANTONIO FRETES**  
MINISTRO

*Glady's Bareiro de Modica*  
**GLADYS E. BAREIRO DE MODICA**  
Ministra  
*Abog. Julio C. Payón Martínez*  
**Abog. Julio C. Payón Martínez**  
Secretario

personalmente a la parte que lo invoca, excluyéndose los agravios ajenos. Solamente el titular del derecho que se pretende vulnerado puede solicitar el ejercicio del control de constitucionalidad; 2) **jurídicamente protegido, concreto, efectivo y actual** (Vide: SAGÜES, Néstor Pedro en "*Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*", 4ta. Edic. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2002, Tomo I, pág. 488 y ss.).-----

Para que se configure una "cuestión justiciable" por parte de esta Sala, el accionante debe necesariamente demostrar la "lesión concreta", la ausencia de tal presupuesto convierte en abstracto cualquier pronunciamiento al respecto, donde la decisión de esta Sala sobre el fondo de la cuestión se tornaría inoficiosa, resolviendo sobre casos hipotéticos y no sobre colisión de derechos de rango constitucional. Solo el sujeto afectado se halla legitimado para promover la inconstitucionalidad.-----

Es de entender que una adecuada fundamentación en el planteamiento de inconstitucionalidad supone la "idoneidad" para demostrar "acabadamente" el gravamen cuya reparación se persigue con la declaración de inconstitucionalidad. Al respecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo: "*El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad debe contener una adecuada fundamentación, formulada en términos claros y concretos de manera que se baste a sí mismo. La proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica*" (CS, Ac. y Sent. N° 85 del 12 de abril de 1996).-----

En doctrina, Néstor Pedro Sagües en "*Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*", pág. 488 expone que: "*Sabido es, dentro de la economía del recurso extraordinario, que no se lo destina para resolver consultas, ni para discutir "cuestiones abstractas", sino para impugnar decisiones que produzcan agravios atendibles*". En resumen, la inexistencia de agravios concretos cancela la competencia de la Corte Suprema de Justicia.-----

Esta Excelentísima Corte Suprema de Justicia, en varias oportunidades, se ha pronunciado en el mismo sentido al manifestar que, "*La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos*"; "*el titular del derecho lesionado debe demostrar de manera fehaciente su legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, y su interés debe surgir de manera clara y constituye un requisito habilitante necesario para la demostración del gravamen o perjuicio que afecta a ese interés, pues de otro modo no existiría una relación directa que amerite el estudio de la cuestión introductoria con la acción*" (Ac y Sent. 91, 14/03/2005).-----

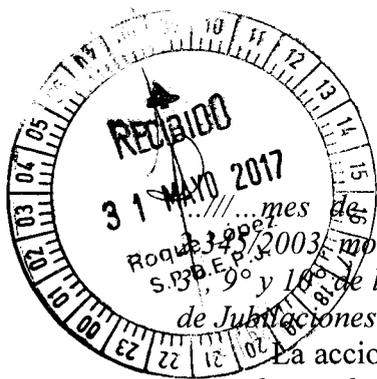
Bien lo previene el Artículo 11 de la Ley N° 609/95 al establecer que la Sala Constitucional es competente para "*conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto*." (Negritas y subrayado son míos).-----

Por lo tanto, opino que corresponde **rechazar** la Acción de Inconstitucionalidad planteada ante la imposibilidad legal de esta Sala de efectuar declaraciones de inconstitucionalidad "en abstracto", es decir, fuera de un "caso concreto" en el que aquellas deban aplicarse. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: La presente acción fue presentada por la señora Teresa Concepción Núñez de Olmedo, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, contra los Arts. 5° y 10° de la Ley N° 2345/2003 y contra el Art. 4° y el Anexo 2 del Decreto N° 1579/2004.-----

A los efectos de acreditar su legitimación activa, su calidad de funcionaria jubilada de la Administración Pública, acompaña copia de la Resolución DGJP N° 1648 de fecha 23 de junio de 2011 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda y por la cual se resolvió "*Acordar jubilación extraordinaria a la Señora TERESA CONCEPCIÓN NÚÑEZ DE OLMEDO, con C.I.C. N° 409.232, en la suma mensual de GUARANÍES TRES MILLONES DOSCIENTOS DIEZ MIL SETECIENTOS CUATRO (Gs. 3.210.704.-), en merito a los treinta y un años y un ...///...*"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"TERESA CONCEPCION NUÑEZ DE OLMEDO  
C/ LOS ARTS. 5 Y 10 DE LA LEY N° 2345 DE  
FECHA 30/12/2003 Y C/ EL ART. 4 DEL  
DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N° 1579  
DE FECHA 30/01/2004". AÑO: 2014 - N° 362.-----**



...mes de servicios prestados, de conformidad con los Arts. 10° de la Ley N° 2345/2003, modificada por el Art. 1° de la Ley N° 4.252/2010 "Que Modifica los Artículos 5° y 10° de la Ley N° 2.345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" y 4° del Decreto N° 1579/2004". (f. 4).-----  
La accionante aduce que "por medio de los citados artículos de la Ley N° 2.345/03 se violenta el principio de la igualdad ante la ley y se discrimina de manera injusta al establecer para un grupo de funcionarios públicos, un porcentaje inferior de la jubilación para un mismo tiempo de servicio... Los docentes del Magisterio Nacional con 28 años de servicios pueden acceder a la jubilación ordinaria, con una Tasa de Sustitución del 87% del total percibido; por otra parte, los componentes de las Fuerzas Públicas (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) con 30 años de servicios obtienen una jubilación del 100% del último sueldo. En contrapartida, los demás funcionarios públicos como esta parte actora, de conformidad a los Arts. 5° y 10° de la Ley N° 2345/03, con 31 años de servicios prestados a la Nación y 57 años de edad, solamente le corresponde una Tasa de Sustitución del 68,03%, lo que produce una tremenda desigualdad ante la ley y una discriminación odiosa por parte del Estado."(Sic).-----

Al análisis de las normativas impugnadas, respecto al Art. 5° de la Ley de la Caja Jubilaciones y Pensiones, es criterio que vengo sosteniendo en reiterados fallos, que lo establecido por esta norma: "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...", constituye una modificación positiva respecto a los seis meses tomados para el cálculo de la jubilación antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003, que en la práctica permitía realizar numerosas maniobras en perjuicio de la existencia misma de la caja, como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación para que se jubile con un sueldo mayor al que fuera objeto de aporte real a la caja en el transcurso de su carrera pública. Situaciones como ésta han llevado a un estado insostenible que desequilibraba la situación patrimonial de la caja, la cual debía pagar montos superiores a los percibidos como consecuencia de las maniobras referidas; por lo que corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad respecto a esta norma.-----

En cuanto a la impugnación del Art. 10° de la Ley N° 2345/2003, es dable hacer mención que el mismo fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, no obstante persiste el agravio invocado por la accionante, por lo cual, se trata la impugnación de referencia. La norma atacada de inconstitucional dispone: "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 5° 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".-----

En igual sentido a la norma anteriormente estudiada, considero que de la disposición transcrita se hace evidente que el sistema de jubilaciones y pensiones vigente para el sector público, prevé para el funcionario que desea pasar de la actividad a la pasividad el pago de un haber jubilatorio de acuerdo a su aporte real a la Caja; es decir, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda asegura un pago equitativo -y no ficticio- dando a cada uno lo que por derecho le pertenece. En efecto, el Art. 102 de la Constitución Nacional dispone: "Los funcionarios y los empleados públicos gozan de los derechos establecidos en esta Constitución en la sección de derechos laborales, en un

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

  
**GLADYS E. BARRIKU** de MORALES  
Ministra

régimen uniforme para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos". En concreto, la Constitución deja reservada a la ley la facultad de regular el sistema de jubilaciones, la cual puede demarcar límites en el goce de beneficios por parte de los jubilados, y este sería el pago del haber jubilatorio de acuerdo a los años de servicios prestados.-----

La Caja de jubilados públicos, ni ninguna otra puede sobrevivir cuando sus ingresos son superados ampliamente por sus egresos. Ese es un principio básico de subsistencia económica y la Corte no puede desconocer esta situación, que busca el equilibrio, la equidad y la justicia social a través del pago de jubilaciones, con lo cual considero que tomar como base el tiempo de aporte es una medida lógica, racional y contablemente acertada; por lo tanto, no existe una transgresión a derechos constitucionales, y esta norma no puede ser tildada de inconstitucional.-----

En lo que respecta al Art. 4° y el Anexo 2 del Decreto N° 1579/2004, no existen motivos para declarar su inconstitucionalidad, debido a que son reglamentarios del Art. 10° de la Ley N° 2345/2003; así, deben seguir la misma suerte que este último y por lo tanto son rechazados.-----

Por todas las consideraciones que anteceden, se concluye que las normas impugnadas no son inconstitucionales, por lo que la acción debe ser rechazada. **Voto en ese sentido.**-----

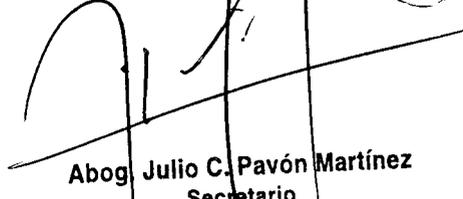
A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **BAREIRO DE MÓDICA**, por los mismos fundamentos.-----

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.

  
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 494

Asunción, 29 de mayo de 2.017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

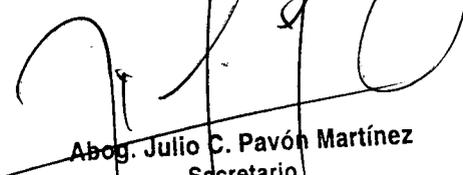
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----  
**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

Ante mí:

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

