



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MYRIAM JOSEFINA AYALA MOVIA C/ LA LEY N° 2345/03, C/ LOS ARTS. 2°, 3°, 5° Y 10° DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04 Y C/ LA RESOLUCION N° 419/2011 DICTADA POR LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA". AÑO: 2014 - N° 214.**



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Novecientos cuarenta y tres.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *Setiembre* del año dos mil diecisiete, celebrado 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: "MYRIAM JOSEFINA AYALA MOVIA C/ LA LEY N° 2345/03, C/ LOS ARTS. 2°, 3°, 5° Y 10° DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04 Y C/ LA RESOLUCION N° 419/2011 DICTADA POR LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Myriam Josefina Ayala Movia, 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: La señora Myriam Josefina Ayala Movia, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 9, 11 y 18 de la Ley N° 2345/03, Arts. 2, 3, 5, 6 y 10 del Decreto N° 1579/04, Arts. 3, 9 y 10 de la Ley N° 4252/2010 y Resolución DGJP N° 419 de fecha 21 de febrero de 2011, manifestando que los mismos vulneran los Arts. 01, 06, 14, 56, 102 y 103 de la Constitución Nacional.-----

De la lectura de los argumentos esgrimidos por la accionante surge un análisis bastante crítico de las disposiciones que ataca. En efecto, en un seguimiento de las alegaciones con la lectura del texto atacado se vislumbran situaciones que podrían resultar objetables o injustas, sin entrar por ello a pronunciarnos sobre la constitucionalidad o no de las mismas.-----

En otro orden de ideas, de las disposiciones que rigen y guardan relación con la acción autónoma de inconstitucionalidad, esto es, de la Constitución Nacional en su artículo 132, del Código de Procedimientos Civiles en su artículo 550 y siguientes; y su complementación en la Ley N° 609/95 "Que organiza la Corte Suprema de Justicia" artículos 11 y 12, emergen los requisitos para la viabilidad de este tipo de acciones los cuales pueden ser resumidos en los siguientes: a) la individualización del acto normativo de autoridad, aquél de carácter general o particular, señalado como contrario a disposiciones constitucionales; b) la especificación del precepto de rango constitucional que se entienda como vulnerado y c) en lo que hace a la fundamentación de la acción, la demostración suficiente y eficiente de agravios que irán a constituirse en el eje central de la justificación de la inaplicabilidad.-----

En el caso en cuestión es precisamente éste el requisito no observado por la accionante, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el

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

*Antonio Fretes*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
 Ministro

*Gladyes E. Bareiro de Módica*  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
 Ministra

control de constitucionalidad de las leyes, ello debido a la notable trascendencia que deviene, en caso de ser positivo, del resultado de la acción. Siendo la consecuencia una sentencia que eventualmente haga lugar a un planteamiento constitucional, el efecto inmediato de tal pronunciamiento es la no ejecución de una orden emanada nada más y nada menos que de uno de los poderes del Estado, esto es, una desobediencia autorizada judicialmente a desconocer sobre una persona o personas una disposición que ha recorrido todos los canales legales para su vigencia al tiempo de ser dictada en virtud de la soberanía de un Estado.-----

En prosecución del estudio y analizando las pretensiones de la accionante canalizadas por la presente acción es dable concluir que la misma no reúne los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de las disposiciones que ataca, ello se da en base a la falta de expresión detallada del agravio concreto que le acarrea la aplicación de los textos impugnados siendo que aquella se centra más bien en una apreciación respecto del encuadre de los mismos en el marco constitucional sin demostrar fehacientemente v.g. la existencia de un proceso en el cual se encuentre la posibilidad de verse afectada por la aplicación de la normativa que ataca. En este sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse, en el caso particular ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción.-----

En doctrina, Néstor Pedro Sagües en "Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario", pág. 488 *mutatis mutandi* 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 cancela la competencia de la Corte Suprema, a los fines del recurso extraordinario*" y agrega "*No cualquier agravio o perjuicio, conviene advertirlo, es reparable por medio del recurso extraordinario. El "agravio atendible" por esta vía excluye la consideración de ciertos perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso*". Ya a nivel nacional cabe aquí traer a colación lo expresado por el Dr. Casco Pagano en su obra Código Procesal Civil Comentado y Concordado cuando en referencia a la declaración en abstracto y el interés legítimo en este tipo de acciones nos dice: "*...debe existir un interés en obtener la declaración por parte del afectado, de modo a tutelar efectivamente un derecho violado. Siendo así, no se concibe la declaración en abstracto de la inconstitucionalidad, vale decir, en el sólo beneficio de la ley, sin un concreto y legítimo interés en su declaración*".-----

La Corte Suprema de Justicia no se ha mostrado renuente a la adopción del pensamiento jurídico en cuestión, habiéndose pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido señalado, así "*La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos*" y agrega "*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 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).-----

En esta misma idea se ha pronunciado aún más específicamente al manifestar que "*La impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma, debe plantearse haciendo análisis y aportando argumentaciones consistentes en relación con la afectación o lesión directa, concreta o visible derivada de la aplicación de la misma, ya que por medio de esta vía legal y de efecto concreto se intenta depurar el ordenamiento jurídico, logrando la ecuanimidad y el equilibrio en el impacto de aplicación de las normas a la sociedad*" (Ac. y Sent. 836) 22/09/2005.-----

Como se ve, esta Sala ha sostenido ya la importancia de la identificación, dimensionamiento y comprobación de un agravio, concreto, real y cierto a efectos...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
"MYRIAM JOSEFINA AYALA MOVIA C/ LA LEY N° 2345/03, C/ LOS ARTS. 2°, 3°, 5° Y 10° DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04 Y C/ LA RESOLUCION N° 419/2011 DICTADA POR LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA". AÑO: 2014 - N° 214.-----



de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad, no siendo eficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean, de sufrirlos así como tampoco las que guarden relación con la defensa de las atribuciones de tal o cual organismo por parte de sus componentes ante el supuesto ataque a sus facultades inmerso en las disposiciones cuya inaplicabilidad pretende.-----

Así, como he mantenido en fallos anteriores y sostengo, los agravios forzosamente debieron emerger trasluciendo a la luz de las garantías o preceptos que se denuncian como violentados, este requisito *sine qua non* ha sido obviado y en este sentido y luego de la lectura de los términos de la acción entiendo que el solicitante no ha enhebrado adecuadamente una fehaciente exhibición de aquellos incurriendo sus argumentaciones en lo que señala Sagües en la obra citada como "*perjuicios inciertos, es decir, los que acrecen de entidad real actual*".-----

En consecuencia, el criterio sostenido en reiteradas ocasiones por esta Sala, ante una circunstancia como la señalada siempre ha sido que la pretensión contenida en la demanda resulta apuntada a un pronunciamiento en abstracto de la inconstitucionalidad, o, en el mejor de los casos planteada en el solo beneficio de la ley, extremo cuya resolución le está vedado a esta Sala decidiendo así la suerte de las acciones presentadas con tal contexto.-----

Por los motivos expuestos precedentemente, considero que la presente Acción de Inconstitucionalidad no puede prosperar ante la ausencia de los requisitos esenciales para su viabilidad. Es voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **MYRIAM JOSEFINA AYALA MOVIA** por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5, 9, 11 y 18 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**; contra los **Artículos 2, 3, 5 y 10 del Decreto N° 1579/04 "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"** y contra la **Resolución DGJP N° 419 de fecha 21 de febrero de 2011 "POR LA CUAL SE OTORGA PENSIÓN POR INVALIDEZ A LA SEÑORA MYRIAM JOSEFINA AYALA MOVIA, FUNCIONARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"**.-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 1, 6, 14, 56, 102 y 103 de la Constitución, manifestando, entre otras cosas, que la aplicación de las normas impugnadas modifican porcentajes que perjudican su haber jubilatorio.-----

Es oportuno aclarar que con respecto a la impugnación de la **Resolución DGJP N° 419 de fecha 21 de febrero de 2011**, al ser la misma un acto normativo de "carácter particular" la acción promovida por la señora **MYRIAM JOSEFINA AYALA MOVIA** ya se encontraba prescripta a la fecha de su presentación (11/03/14), en estricto cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 551 segundo párrafo de nuestro Código de forma.-----

Asimismo es importante señalar que el **Artículo 9 de la Ley N° 2345/03**, impugnado por la recurrente, ha sido modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 4252/10

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

*“QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3º, 9º Y 10 DE LA LEY Nº 2.345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”, por lo que el mismo (Artículo 9 de la Ley Nº 2345/03) había perdido ya virtualidad al momento de la presentación de la acción. Al respecto ésta Excelentísima Corte Suprema de Justicia se ha expedido sobre el tema señalando que: “carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la 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 solo puede decidir en asuntos de carácter contencioso” (Ac. y Sent. Nº 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005).-*

En cuanto a la impugnación del **Artículo 3 del Decreto Nº 1579/04** (reglamentario del Art. 9 de la Ley N.º 2.345/03), cabe señalar que al ser reglamentario de una norma que actualmente se encuentra derogada, ha perdido total virtualidad, por lo que no corresponde su análisis.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 10 del Decreto Nº 1579/04**, tampoco corresponde su análisis, en razón de que el mismo contiene una disposición legal de forma que no afecta a intereses jubilatorios de la accionante. -----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 18**, la accionante no ha señalado cuál de los incisos que integra dicho Artículo contiene la disposición que la agravia, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el al 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”*.-----

Es de saber que la Corte, no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad “en abstracto”, es decir, fuera de un “caso concreto” en el que aquellas deban aplicarse, quedando imposibilitada para pronunciarse respecto a la acción promovida contra el Artículo 18.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 11 de la Ley Nº 2345/03**, que basa el cálculo del monto inicial del beneficio, conforme lo dispuesto por el **Artículo 5 de la Ley Nº 2345/03**, considero que la accionante efectivamente se encuentra afectada por la aplicación de dichas normas, pues el sistema por el cual ha adquirido la “pensión por invalidez” es coincidente con la vigencia de la Ley 2345/03, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos (fs.5).-----

Es de saber que 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 pasiva, 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 provisionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

De ahí que la aplicación de dichas normas, ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 *“De la Irretroactividad de la Ley”*, 46 *“De la Igualdad de las Personas”*, 47 numeral 2. *“De las Garantías de la Igualdad”* y 103 *“Del Ré...///...*



**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MYRIAM JOSEFINA AYALA MOVIA C/ LA  
LEY N° 2345/03, C/ LOS ARTS. 2°, 3°, 5° Y 10°  
DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04  
Y C/ LA RESOLUCION N° 419/2011 DICTADA  
POR LA DIRECCION GENERAL DE  
JUBILACIONES Y PENSIONES DEL  
MINISTERIO DE HACIENDA". AÑO: 2014 - N°  
214.-----**



Resolución "Regimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos", al impedir a la accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilada, que sea digno y le garantice un nivel de vida óptimo y básico. Misma suerte corren las disposiciones contenidas en los **Artículos 2 y 5 del Decreto N° 1579/04**, por ser reglamentarias de los **Artículos 5 y 11** (respectivamente), considerados inconstitucionales.-----

Por tanto, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **MYRIAM JOSEFINA AYALA MOVIA**, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los **Artículo 5 y 11 de la Ley N° 2345/03** y de los **Artículos 2 y 5 del Decreto N° 1579/04**, respecto de la misma, por los fundamentos expuestos. 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 artículo 11 de la Ley N°2345/2003 y artículo 5° del Decreto Reglamentario N° 1579/04, con base en sus mismos fundamentos.-----

Asimismo, adhiero al voto de la Colega en cuanto al rechazo de la acción respecto a la Resolución DGJP N° 419/2011, a los artículos 9° y 18 de la Ley N° 2345/2003 y a los artículos 3° y 10 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004; no obstante, me permito exponer fundamentos diferentes con relación al rechazo del artículo 9° de la Ley N.° 2345/2003.-----

Si bien es cierto que el artículo de referencia - Art. 9° de la Ley N.° 2345/2003 - ha sido modificado por el artículo 1° de la Ley N.° 4252/2010, no ha variado sustancialmente la cuestión regulada por dicha norma, por lo que a priori correspondería el estudio de la pretensión de la accionante. Sin embargo, en el caso de autos, considero que no corresponde que esta Sala emita un pronunciamiento con relación a la impugnación de la norma de referencia dado que la misma no resulta aplicable a la accionante, por cuanto reviste la calidad de pensionada por invalidez, siéndole aplicable el artículo 11 de la Ley N° 2345/2003, tal como se desprende de la Resolución DGJP N.° 419/11 (f. 05).-----

Por otra parte, no concuerdo con la declaración de inconstitucionalidad del artículo 5° de la Ley N°2345/2003 y del artículo 2° del Decreto N°1579/2004.

En cuanto al artículo 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 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 trascurso 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.-----

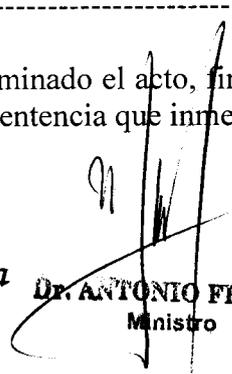
En cuanto al artículo 2° del Decreto Reglamentario N.° 1579/2004, al ser reglamentaria del artículo 5 de la Ley N.° 2345/2003, debe correr misma suerte en cuanto a

su rechazo. Además, la 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 la señora Myriam Josefina Ayala Movia; y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del artículo 11° de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" y del artículo 5 del Decreto Reglamentario N.º 1579/2004, en relación con la 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:

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

Ante mí:

SENTENCIA NUMERO: 943.-

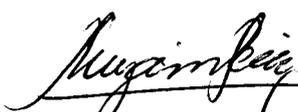
Asunción, 04 de setiembre de 2.017.-

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 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 del Art. 5 del Decreto Reglamentario N° 1579/04, con relación a la accionante.-----

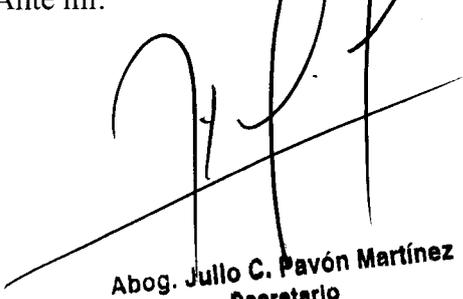
ANOTAR, registrar y notificar.-----

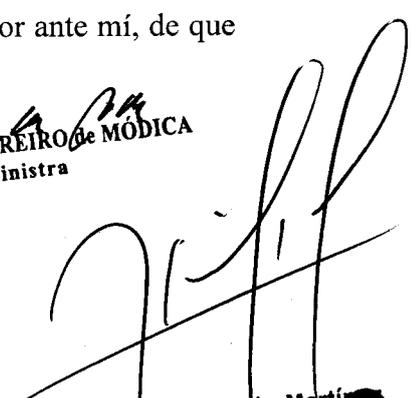
  
**Myriam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

Ante mí:

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

  
**Abog. Julio C. Pavón Martí**  
Secretario

