



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ARNALDO JAVIER VELÁZQUEZ C/ EL ART.  
41 DE LA LEY N° 2856/06". AÑO: 2015 - N° 434.--

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Trescientos tres.* -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *treinta y uno* días del mes de *marzo* del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ARNALDO JAVIER VELÁZQUEZ C/ EL ART. 41 DE LA LEY N° 2856/06"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Arnaldo Javier Velázquez, 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 Arnaldo Javier Velázquez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 41 de la Ley N° 2856/06 "QUE SUSTITUYE LAS LEYES N°S 73/91 Y 1802/01 DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL PARAGUAY" por considerarlo contrario a los Arts. 46, 47, 86, 88, 102 y 109 de la Constitución Nacional.-----

Manifiesta el accionante que fue afiliado de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines puesto que prestó servicios en el Banco Visión durante 3 años y 2 meses, sin embargo al haber presentado su renuncia se le negó la devolución de sus aportes jubilatorios debido a la vigencia de la disposición legal impugnada, lo cual considera un detrimento a sus derechos de propiedad.-----

En atención al caso planteado, es preciso traer a colación el Artículo 41 de la Ley N° 2856/06 "QUE SUSTITUYE LAS LEYES N° 73/91 Y 1802/01 DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL PARAGUAY" el cual establece: "Corresponderá la devolución de sus aportes a los funcionarios que cuenten con una antigüedad superior a los diez años y que no tengan derecho a la jubilación, que fuesen despedidos, dejados cesantes o que se retiren voluntariamente de las entidades donde prestan servicio. La Caja podrá optar por la aplicación del citado monto a la amortización o cancelación de su obligación...".-----

Del análisis de la disposición legal transcrita se deduce que solamente aquellos funcionarios bancarios con una antigüedad superior a 10 años podrán acceder al recupero de sus aportes jubilatorios siempre y cuando no tengan derecho a la jubilación, fuesen despedidos, dejados cesantes o se retirasen voluntariamente, lo cual produce una desigualdad por ejemplo con los funcionarios públicos en general y con los funcionarios de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) en particular.-----

En efecto, la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", en su Artículo 9° 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

*GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

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... -----

Por su parte, la Ley N° 71/68 "QUE CREA LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD" en el Artículo 47 expresa: "No habiendo dado cumplimiento el afiliado a la obligación de depositar sus aportes en el término fijado en el artículo precedente, tendrá un plazo hasta de 180 (ciento ochenta) días para que haga efectivo los aportes adeudados, pasado el cual el afiliado perderá todos sus derechos, pudiendo en este caso retirar en cualquier momento sus aportes acumulados, sin intereses". (Subrayados y Negritas son mías).-----

Así pues, creo oportuno mencionar que la norma impugnada por el Señor Arnaldo Javier Velázquez contraviene principios básicos establecidos en los Arts. 46 (igualdad de las personas), 47 (garantías de la igualdad) y 109 (propiedad privada) de la Constitución Nacional, al privar a todo aquel funcionario bancario que no llegó a los 10 años de antigüedad la devolución de los aportes que son de su exclusiva propiedad.-----

Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 41 de la Ley N° 2856/06 en relación con el accionante. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. **ARNALDO JAVIER VELÁZQUEZ MEDINA**, promueve acción de inconstitucionalidad contra el artículo 41° de la Ley N° 2856/2006 "QUE SUSTITUYE LAS LEYES N° 73/91 Y 1802/01 DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL PARAGUAY".-----

Refiere que el artículo impugnado por medio de esta acción de inconstitucionalidad transgrede no solo derechos adquiridos sino también violenta el principio de Igualdad consagrado en los Arts. 46° y 47° de la Constitución Nacional, colisionando al mismo tiempo con los derechos y garantías a la Propiedad Privada establecido en el artículo 109° de la Carta Magna y también los Arts. 86°, 95° y 137° del mismo cuerpo legal.-----

La disposición considerada agravante expresa cuanto sigue: "Corresponderá la devolución de sus aportes a los funcionarios que cuenten con una antigüedad superior a los diez años y que no tengan derecho a la jubilación, que fuesen despedidos, dejados cesantes o que se retiren voluntariamente de las entidades donde prestan servicio. La Caja podrá optar por la aplicación del citado monto a la amortización o cancelación de su obligación.

*No serán susceptibles de devolución los aportes patronales.*

*El derecho a solicitar la devolución de aportes prescribirá después de tres años del retiro del afiliado de su trabajo, salvo que el mismo tenga deuda con la Caja, en cuyo caso los aportes serán aplicados a la amortización o cancelación de su obligación".*-----

De las constancias presentadas en autos según copia autenticada de liquidación de haberes, se verifica que el accionante **ARNALDO JAVIER VELÁZQUEZ MEDINA**, era aportante de la Caja de Jubilaciones de Empleados de Bancos y Afines por los servicios prestados durante el lapso de 3 (tres) años y 2 (dos) meses de antigüedad en que se desempeñó como funcionario de la entidad bancaria Visión Banco.-----

Examinando la norma atacada de inconstitucional, considero la inexistencia de agravio actual, ello debido a que el recurrente no acredita fehacientemente restricción alguna que cercene los derechos reclamados en autos, no se advierte documento que acredite que el Sr. **ARNALDO JAVIER VELÁZQUEZ MEDINA**, haya peticionado la devolución de sus aportes y menos aún que la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines, haya rechazado la solicitud de devolución de los aportes realizados por el accionante. Cabe resaltar que a fs. (09) obrante en autos, el ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 “ARNALDO JAVIER VELÁZQUEZ C/ EL ART.  
 41 DE LA LEY N° 2856/06”. AÑO: 2015 – N° 434.--

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



El mismo accionante manifiesta cuanto sigue: “...Es así que, hasta la fecha de mi desvinculación de la Entidad Bancaria, no poseo (por así llamarlo) la antigüedad de diez años de aporte a la Caja, según me habían dicho funcionarios de la Caja; “para poder retirar mi aporte debo de, por lo menos, tener más de diez años de aporte como afiliado.”

El mismo se limita a efectuar consideraciones genéricas que se asemejan más a juicio de valor y en el caso concreto no se constata que se produzca perjuicio alguno a la parte actora. En este caso se presentan dos cuestiones que merecen consideración; la primera, guarda relación con la postura de esta Sala respecto a la disposición impugnada por el accionante. Así, tal y como lo menciona, lo que puede corroborarse con sendos fallos contestes y uniformes emanados de la Corte Suprema, la normativa impugnada ha sido declarada de inconstitucional invariablemente desde las primeras impugnaciones luego de su entrada en vigencia. La Sala ha verificado la conculcación de disposiciones constitucionales en su contenido resolviendo en consecuencia. No obstante ello, la mecánica del control de constitucionalidad de los actos normativos dispone que la declaración de inaplicabilidad de los mismos se aplica restrictivamente, ello en virtud de lo que dispone ya en el inicio el artículo 555° de la Ley N° 1337/88 cuando dispone tajantemente: “La sentencia de la Corte Suprema sólo tendrá efecto para el caso concreto”. Y ello igualmente en atención a que a diferencia de otras latitudes jurisdiccionales, la declaración de inconstitucionalidad de las normas no tiene en el Paraguay un efecto derogatorio, siendo esta potestad privativa de otro poder del Estado, lo que implica la obligación legal de impugnar la disposición cada vez que la misma resulte violatoria de los derechos consagrados constitucionalmente, lo cual evidentemente no puede ser obviado precisamente por la Sala Constitucional de la Máxima Instancia.

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 el accionante, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el 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 canalizadas por la presente acción es dable concluir que las mismas no reúnen los requisitos exigidos por la ley para enervar la validez de la disposición que ataca, ello se da en base a la falta de la acreditación del agravio actual y concreto que le acarrea a la parte actora la aplicación de los textos impugnados siendo que aquélla se centra más bien en una apreciación respecto

GLADYS E. LAJEIRO de MÓDICA  
 Ministra

Abog. Arnaldo Levera  
 Secretario

Doña Concha  
 MINISTRA C.S.J.

ANTONIO FRETES  
 Ministro

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.-----

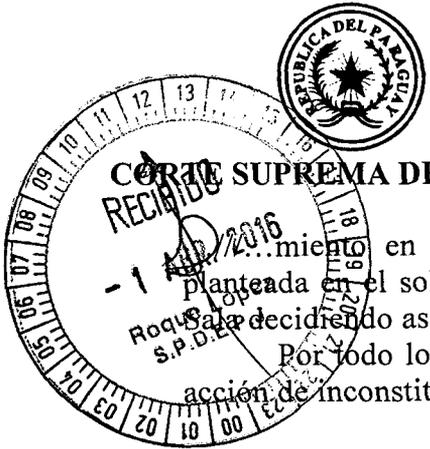
En doctrina, Néstor Pedro Sagües en *"Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario"*, pág. 488 mutatis mutandi expone que: *"Sabido es, dentro de la economía del recurso extraordinario, que no se lo destina para resolver consultas, ni para discutir "cuestiones abstractas", sino para impugnar 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 cierto 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 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 pretenden.-----

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 la 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 pronuncia...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ARNALDO JAVIER VELÁZQUEZ C/ EL ART.  
41 DE LA LEY N° 2856/06". AÑO: 2015 - N° 434.--**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

...miento 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 todo lo precedentemente expuesto, corresponde no hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** 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:

*GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

*Peña*

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

Ante mí:

*Arnaldo Levera*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 303.-

Asunción, 31 de marzo de 2016.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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



**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 41 de la Ley N° 2856/2006 "Que sustituye las leyes N° 73/91 y 1802/01 de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay", en relación al Señor Arnaldo Javier Velázquez Medina.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

*GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

*Miryam Peña Candia*

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

Ante mí:

*Arnaldo Levera*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario