

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"TORIBIO ARCE ZARATE C/ ARTS. 8 Y 18 DE  
LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N°  
1579/2004". AÑO: 2008 - N° 1960.**-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil dos

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 19 días del mes de Setiembre del año dos mil diecisiete, 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: "TORIBIO ARCE ZARATE C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Toribio Arce Zárate, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogada.-----

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 señor Toribio Arce Zarate promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 Inc. u) e Inc. z) de la Ley 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*", y contra el Decreto N° 1579/04 "*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03*".-----

El accionante justifica su legitimación acompañando los documentos que acreditan su calidad de jubilado -Resolución DGJP N° 1355 del 09 de junio de 2008-.-----

Peticiona le sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones cuestionadas, debido a que las mismas vulneran derechos y garantías establecidas en los artículos 14, 46, 47, 103 y 109 de la Constitución Nacional.-----

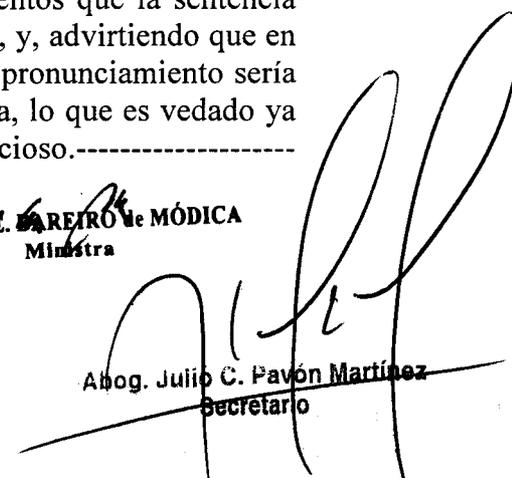
Con relación al impugnado Art. 8 de la ley N° 2345/03 se da la inexistencia de agravio actual, es decir, el gravamen ya no tiene existencia al momento en que es resuelta la acción de inconstitucionalidad, ello debido a que la norma impugnada ha sido modificada por la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: "*Modificase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", de la siguiente manera: Art. 8°.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*".-----

Nos encontramos ante un caso en el cual existe una alteración de las circunstancias que motivaron el proceso, circunstancia que conlleva una pérdida de toda virtualidad práctica. Esta Magistratura ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se dicta, y, advirtiendo que en el caso de autos los supuestos de hecho se han alterado, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto y carente de significación efectiva, lo que es vedado ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.-----

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

Ahora bien, cabe referirnos a la impugnación del art. 18 Inc. u) de la Ley N° 2345/03, el accionante carece de legitimación para petitionar la impugnación de la mencionada disposición, ello debido a que el citado artículo hace referencia a la derogación de disposiciones vinculadas a los herederos de Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional; teniendo en cuenta el carácter de titular de los haberes jubilatorios del recurrente, dicha normativa no es susceptible de aplicación en relación al mismo, consecuentemente no le ocasiona agravio alguno.-----

Por otra parte, respecto a la impugnación del Art. 18 inc. z') de la Ley N° 2345/2003 "Por el cual se deroga cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en esta Ley"; se advierte que el accionante no expone ni individualiza cual es la disposición normativa que pretende reivindicar en este punto, el mismo solo se limita a realizar consideraciones genéricas para la impugnación de la mencionada disposición, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Por último, en relación Art. 6 del Decreto N° 1579/2004 que también fuera impugnado en autos, resulta que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta en la Ley N° 3542/08, el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado así el Decreto Reglamentario N° 1579/04, por tanto sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada disposición.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor Toribio Arce Zarate. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor *Toribio Arce Zárate*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilado de la Policía Nacional conforme a la Resolución DGJP N° 1355 de fecha 9 de junio de 2008 cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 8 y 18 Incs. u) y z') de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Refiere el accionante que las disposiciones legales impugnadas infringen los Arts. 14, 46, 47, 103 y 109 de la Constitución Nacional y que la actualización de los aumentos para los jubilados debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay.-----

Así las cosas, cabe destacar en primer lugar que si bien se dictó la Ley N° 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, 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 se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.-----

En relación al Art. 18 Inc. u) de la Ley N° 2345/03, el mismo 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, y teniendo en cuenta el carácter de jubilado del accionante, dicha normativa no le es aplicable.-----

Por otro lado, en cuanto a la impugnación del Art. 18 Inc. z') de la Ley N° 2345/03 creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad.-----

Finalmente, el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03. Actualmente, con la nueva redacción instituida en la Ley N° 3542/08 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del índice de Precios del ...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"TORIBIO ARCE ZARATE C/ ARTS. 8 Y 18 DE  
LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N°  
1579/2004". AÑO: 2008 – N° 1960.**



Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/04. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración de esta Sala no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Señor Toribio Arce Zárate en relación con los Arts. 8 (modificado por Ley N° 3542/08) y Art. 18 Inc. z') de la Ley N° 2345/03. Es mi voto.

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta ante esta Corte el señor Toribio Arce Zárate, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 incs. u) y z) de la Ley N.° 2.345/2003, y el Art. 6 del Decreto N.° 1.579/2004.

Acredita la legitimación activa, en calidad de jubilado de la Policía Nacional con la Resolución N.° 1355 de fecha 09 de junio de 2008 (f. 4), en la cual se acuerda el haber de retiro al efectivo de conformidad con los artículos 70° y 75° de la Ley N.° 222/1993 "Orgánica de la Policía Nacional" y 2°, 5° y 8° de la Ley N.° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público".

La Fiscal Adjunta, Soledad Machuca Vidal, al contestar la vista, conforme Dictamen N°. 408 de fecha 27 de marzo de 2009 (fs. 08/11), aconseja la viabilidad de la acción, expresando: "Por lo señalado precedentemente, es parecer de esta Representación Fiscal, en estricta justicia y así lo recomienda a la Excma. Corte Suprema de Justicia, el de hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, contra los Arts. 8 y 18 inc. w) de la Ley N.° 2345/03, y Art. 6° del Decreto N.° 1579/04, en los términos y alcances expuestos precedentemente, con relación al accionante".

Pasando al estudio de los artículos impugnados tenemos que: el **Artículo 8 de la Ley 2345/2003**, "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" reza: "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 serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente..." Por su parte, el **Artículo 1 de la Ley 3542/2008**, introduce la siguiente modificación: "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..."

Por su parte, el **Artículo 18 de la Ley 2345/2003**, prescribe: "A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales:... u) el Artículo 92 de la Ley 222/93; y z) cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en esta Ley".

Y el **Artículo 6 del Decreto N.° 1.579/2004** que reglamenta la Ley N.° 2.345/2003, prescribe: "Mecanismos de actualización de los beneficios. En todos los casos, la actualización de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se realizará de oficio en

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREÑO de MÓDICA**  
Ministra

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

*el mes de enero de cada año, multiplicando los haberes vigentes en el año anterior por un factor de aplicación general (...)*-----

Iniciando el estudio en lo concerniente al artículo 8 de la Ley 2345/2003, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 3542/2008, se observa que a pesar de la modificación, él mismo no ha variado sustancialmente. Es por ello que los agravios de la parte accionante persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando por tanto un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación a la norma vigente. Ello por, el deber constitucional y legal del juez de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de dar respuesta al justiciable, además de satisfacer el interés público en la protección y defensa de los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, nuestra Carta Magna garantiza la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos de los justiciables, máxime cuando en aplicación del principio *iura novit curiae*, ello no sólo es una facultad, sino que es deber del magistrado identificar la norma aplicable al caso, de manera a emitir un pronunciamiento congruente.-----

Entrando a examinar el texto del artículo en cuestión, aún con la modificación introducida por el artículo 1 de la Ley 3542/2008, se concluye que la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente. En efecto, el artículo 103 de la Ley Suprema dispone que “la Ley” garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003, o su modificatoria, la Ley 3542/2008, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional citada, puesto que carecerían de validez conforme al orden de prelación que rige en nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 CN).-----

La igualdad de tratamiento consagrada en la referida norma constitucional, implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, debe favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los funcionarios activos. Debe recordarse que al producirse el aumento salarial del funcionario activo, su primera aumento pasa íntegramente a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

De ahí que al supeditar la norma cuestionada a la actualización de los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos.-----

Tampoco la actualización deberían hacerse en función a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo.-----

En relación al artículo 18 inc. u) de la Ley N.º 2.345, creo oportuno considerar que el mismo no contraviene derechos, principios ni garantías constitucionales, pues refiere a herederos de Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional, y notando que el accionante reviste la calidad de Jubilado, no le resulta aplicable dicha norma.-----

Por otra parte, con relación al artículo 18 inc. z) de la Ley N.º 2.345, debemos resaltar las disposiciones que rigen y guardan relación con la acción 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.º 609/95 artículos 11 y 12, donde emergen los requisitos para la viabilidad de este tipo de acciones los cuales pueden ser resumidos en los siguientes puntos: 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 fundamenta...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"TORIBIO ARCE ZARATE C/ ARTS. 8 Y 18 DE  
LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N°  
1579/2004". AÑO: 2008 - N° 1960.**



Constituirse en el eje central de la acción, la demostración suficiente y eficiente de agravios que irán a constituirse en el eje central de la justificación de la inaplicabilidad. -----  
El inciso 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 el caso de ser positivo, del resultado de la acción. En ese sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia de 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.-----

Por último, con referencia al artículo 6 del Decreto N.º 1.579/04, él mismo versaba sobre la reglamentación del artículo 8 de la Ley N.º 2.345/03, estableciendo el mecanismo de actualización de haberes jubilatorios, el que resulta inocuo considerando la modificación introducida por la Ley N.º 3.542/08 a la Ley N.º 2.345/03, específicamente al artículo 8.----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley 2345/2003 - modificado por el Art. 1º de la Ley N° 3.542/2008, en relación a 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:

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.  
Ante mí:  
*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*GLADYS E. BAREIRO de MODICA*  
Ministra

SENTENCIA NUMERO: 1002.  
Asunción, 15 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, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" - Modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08-, con relación al accionante.-----

**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.  
Ante mí:  
*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*GLADYS E. BAREIRO de MODICA*  
Ministra