



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ciento treinta y tres

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintidos días del mes de Febrero del año dos mil veintidos, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, VICTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "TEODORO IGNACIO CABRERA C/ ARTS. 2, 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004"** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Sr. Teodoro Ignacio Cabrera, por derecho propio 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: -----

CUESTIÓN:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida? -----

A la cuestión planteada, el **Doctor ANTONIO FRETES** dijo: El accionante **TEODORO IGNACIO CABRERA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 5, 6, 8 y 18 incs. u) de la Ley 2345/03 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/04. -----

Justifica su legitimación con la RESOLUCIÓN DGJP N° 1534 del 30 de junio de 2008, documento que acredita su calidad de JUBILADO DE LAS FUERZAS POLICIALES. -----

Peticona 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. -----

Primeramente cabe referir respecto de los arts. 6 y 18 Inc. u) de la Ley N° 2345/03, el accionante carece de legitimación activa para peticionar la impugnación de la mencionada disposición, ello debido a que los citados artículos hacen referencia a pensionados en carácter de herederos de jubilados, pensionados o retirados; teniendo en cuenta el carácter de titular de los haberes jubilatorios del recurrente, dichas normativas no son susceptibles de aplicación en relación al mismo, consecuentemente no le ocasiona agravio alguno. -----

En cuanto al Art. 2 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha normativa ha sido modificada por el Art. 1 de la Ley N° 2527/04, por lo que un pronunciamiento sobre dicha disposición resultaría ineficaz y carente de interés práctico. -----

En relación a la impugnación presentada contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, el cual establece que: *"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"*. -----

De las documentaciones agregadas se constata que el recurrente ha adquirido la calidad de jubilado en el año 2008, en cuanto al mismo considero que la norma transcripta en el párrafo precedente no transgrede normas de rango constitucional. En efecto, el artículo que fuera 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 ha iniciado sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, el mismo gozaba de derechos en

[Handwritten signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Handwritten signature]
Abog. JULIO C. HAVON MARTINEZ
Secretario

[Handwritten signature]
Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

[Handwritten signature]
Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones y pensiones sobrevino de manera anterior a la jubilación del accionante. -----

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 PUBLICO”, 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. -----

Respecto del 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. -----

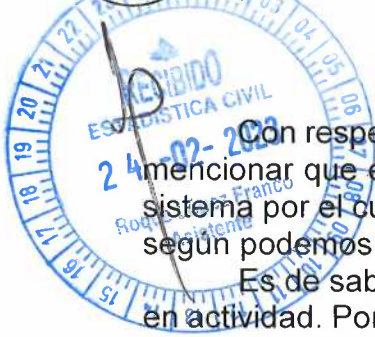
Por último, debo advertir que estos autos han llegado inicialmente a mi despacho para el estudio de fondo de la cuestión planteada 25 de marzo de 2009, habiendo emitido mi voto, según consta en el libro de remisión de expediente, los mismos han llegado nuevamente a mi despacho al mismo efecto el 20 de noviembre de 2020, de lo cual dejo constancia para lo que hubiere lugar. -----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, visto el parecer de la Fiscalía General de la República, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **TEODORO IGNACIO CABRERA**. ES MI VOTO.-

A su turno, el **Doctor CÉSAR DIESEL JUNGHANNS** dijo: El señor TEODORO IGNACIO CABRERA, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 2, 5, 8 y 18 inciso u)** 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 6 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”*. Para el efecto arrima a estos autos la instrumental que acredita su calidad de Jubilado de la Policía Nacional. -----

Que, en primer lugar, debo lamentar el lapso transcurrido desde la promoción de esta acción de inconstitucionalidad y, me permito aclarar que el expediente ha ingresado a este despacho en diciembre de 2020, habiendo asumido el cargo este Ministro en fecha 27 de mayo de 2020. -----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 14, 102 y 103 de la Constitución y funda su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas violentan la garantía constitucional del resguardo de los derechos adquiridos. -----



Con respecto a la impugnación del **Artículo 5 de la Ley Nº 2345/03**, considero oportuno mencionar que el accionante efectivamente se encuentra afectado por su aplicación, pues el sistema por el cual ha adquirido la jubilación es coincidente con la vigencia de la Ley 2345/03, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos. -----

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 dicho artículo, 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 Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos", al impedir al accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilado, que sea digno y le garantice un nivel de vida óptimo y básico. -----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03** (modificado por el **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08**), entendemos que tal modificación no altera en lo sustancial lo prescrito en la norma anterior, pues sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P). El mismo prescribe: "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 período inmediatamente precedente.** Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos" (Negritas y Subrayado son míos). -----

De la norma transcrita se desprende que el Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03), supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay" como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 103 de la Constitución que dice: "La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad". -----

Ante la norma transcrita, cabe mencionar 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

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Victor Ríos Ojeda
Ministro

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. -----

La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que el aumento resuelto por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorece de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes deben actualizarse en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto a los activos. Debemos recordar que al funcionario activo aportante, cuando se produce un aumento salarial, su primer aumento va de forma íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados. -----

El Artículo 46 de la Constitución dispone: *“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 injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”*. Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: *“El Estado Garantizara a todos los habitantes de la República: 2. “La igualdad ante las leyes...”*. Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa. -----

Es de entender que ninguna Ley ordinaria puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se opone a lo establecido en preceptos constitucionales carecerá de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: *“La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”*. -----

Por otro lado, creo oportuno mencionar que el accionante no se encuentra legitimado a los efectos de la impugnación del **Artículo 18 inc. u) de la Ley N° 2345/03**, por cuanto es sujeto pasivo-jubilado, y el mismo artículo deroga el Artículo 92 de la Ley N° 222/93 *“Orgánica de la Policía Nacional”* que se refiere a los herederos de Oficiales y Sub-oficiales de la Policía Nacional, por lo que teniendo en cuenta la calidad de jubilado del accionante dicha norma no les es aplicable, razón por la cual no le causa agravio. -----

Es oportuno resaltar que el **Artículo 2 de la Ley N° 2345/03**, impugnado en autos, ha dejado de tener eficacia jurídica en razón de su modificación por el Artículo 1 de la Ley N° 2527/04 *“QUE MODIFICA EL ARTICULO 2º DE LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL”*, y la vigencia de la Ley N° 2613 *“QUE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO A PAGAR UNA GRATIFICACION ANUAL A LOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA”*. Así las cosas, los agravios manifestados por el accionante han perdido sustento legal, por lo que no corresponde su análisis. -----

En cuanto al **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04**, cabe señalar que al ser derogado el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida 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 el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/04. Por tanto, el caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta normativa, 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. -----

Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar respecto del accionante la

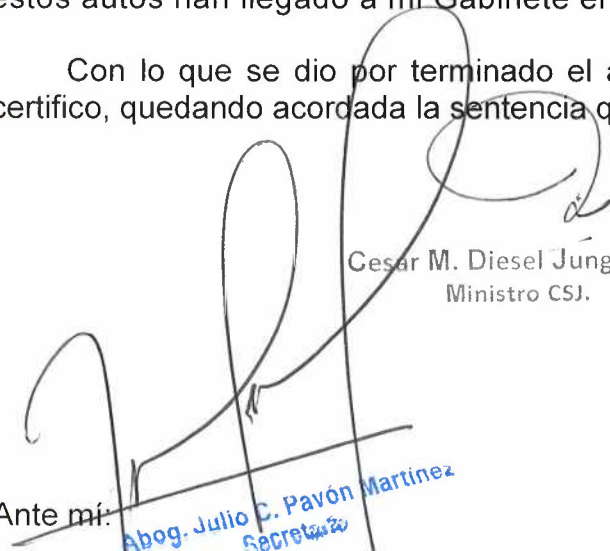



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "TEODORO IGNACIO CABRERA C/ ARTS. 2, 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO 2008. N° 1737. -----


inaplicabilidad del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03). Es mi voto. -----


A su turno, el **Doctor VICTOR RÍOS OJEDA** dijo: Me adhiero al voto del Ministro Cesar Diésel Junghanns, por los mismos fundamentos, y, asimismo, dejo constancia que estos autos han llegado a mi Gabinete en fecha 22 de diciembre de 2021. 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: -----


Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Ante mí: 
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 133

Asunción, 22 de febrero de 2023.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, 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 5 de la Ley N° 2345/03** y del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), con respecto al **Sr. TEODORO IGNACIO CABRERA**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C.--

ANOTAR, registrar y notificar. -----


Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Ante mí: 
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro



