



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JOSE BLAS ESCOBAR NUÑEZ C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 Y ART. 18º INC. Y) Y Z) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº 1579/04". AÑO: 2016 - Nº 1425.-----**



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil trescientas diecinueve.**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de 07 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: "JOSE BLAS ESCOBAR NUÑEZ C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 Y ART. 18º INC. Y) Y Z) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº 1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor José Blas Escobar Núñez, 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: El Sr. José Blas Escobar Nuñez promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley Nº 3542/08, contra el Art. 18 Inc. y) e Inc. z) de la Ley Nº 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*" y contra el Art. 6 del Decreto Reglamentario Nº 1579/04.-----

El accionante acompaña copia de la Resolución Nº 873 del 2 de julio de 1997, acreditando por medio de este documento su calidad de jubilado.-----

Argumenta que las normas impugnadas vulneran derechos y garantías contenidas en los Arts. 14, 46, 103, 109 y 137 de la Constitución Nacional.-----

El recurrente peticiona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad se disponga que el monto que percibe en concepto de haber jubilatorio sea actualizado conforme al salario de los funcionarios en actividad.-----

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley Nº 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: "*Modifícase el Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", de la siguiente manera: Art. 8º.- 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*".-----

Corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente el Art. 103 de la Constitución Nacional:-----

*"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la*

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

*administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.*-----

*La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.*-----

Se verifica claramente que la Constitución Nacional en su Art. 103 dispone que la Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, mientras que la Ley N° 3542/08 supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el BCP como tasa de actualización.-----

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas.-----

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/2008 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la CN.-----

Por otro lado, cabe manifestar que en la Resolución N° 873 del 2 de julio de 1997 - *por la cual el accionante adquiere la calidad de jubilado*- se dispuso de manera expresa acordar la jubilación ordinaria al Sr. José Blas Escobar Núñez conforme a los beneficios previstos en el Art. 1 de la Ley N° 12/92, en tal sentido corresponde traer a colación lo dispuesto por la referida disposición de la Ley N° 12/92:-----

*Art. 1- "Los haberes jubilatorios de los Magistrados Judiciales y de los Representantes del Ministerio Público comprendidos en el Decreto-Ley N° 23 del 11 de mayo de 1954, serán equiparados anualmente y en forma automática a las asignaciones previstas en el Presupuesto General de la Nación para los Magistrados Judiciales y Representantes del Ministerio Público en actividad, de igual jerarquía y con iguales funciones que aquellos tenían y desempeñaban al tiempo de otorgársele la jubilación".*-----

Así, tenemos que en relación al recurrente se da una situación jurídica particular; es sabido que el derecho adquirido supone la ocurrencia de un hecho adquisitivo que se materializa cuando un sujeto tiene ya un derecho como suyo en carácter de titular, por haber pasado a integrar su patrimonio, en relación al Sr. José Blas Escobar Núñez existe una situación jurídica creada definitiva y expresada por medio de la Resolución N° 873 del 2 de julio de 1997, por tanto, ninguna ley o norma puede tener efecto retroactivo invalidando o alterando ni derechos adquiridos ni hechos cumplidos, ni efectos producidos bajo leyes anteriores.-----

Ahora bien, en cuanto a la impugnación del Inc. y) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, cabe nuevamente mencionar que en el caso de autos por medio de la Resolución N° 873 del 2 de julio de 1997 se verifica que los beneficios acordados con la jubilación del Sr. José Blas Escobar Núñez han sido conforme a la disposición contenida en el Art. 1 de la Ley N° 12/92; por tanto, en cuanto a la impugnación contenida en el presente párrafo cabe inferir que la misma no podría afectarle dado que dicha disposición no le ha sido aplicada. Por otro lado, sobre la impugnación presentada contra el inc. z) del citado Art. 18 de la Ley N° 2345/03, si bien el recurrente se ha limitado a mencionar genéricamente la impugnación de dicha disposición, es oportuno advertir que la citada normativa deroga los Artículos 30, 31, y 32 de la Ley 1725/2001 "*Que establece el Estatuto del Educador*"; teniendo en cuenta la calidad en la que recurre el accionante se colige que la disposición cuya reivindicación pretende por esta vía no le es susceptible de aplicación.--

Finalmente, en cuanto a la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición era reglamentaria 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 ...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"JOSE BLAS ESCOBAR NUÑEZ C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 Y ART. 18° INC. Y) Y Z) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2016 - N° 1425.-----**



actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado así el Decreto Resolutorio N° 1579/04, por tanto sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada oposición.

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Sr. José Blas Escobar Nuñez en relación al Art. 1 de la Ley N° 3542/08, ello de conformidad a lo estipulado en el Ar. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor José Blas Escobar Nuñez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"; contra los Artículos 8 y 18 incisos y) y z) 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, acompaña las instrumentales que acreditan su calidad de jubilado de la administración pública.-----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46 primera parte, 47, 86, 88, 92, 103, 109 y 137 de la Constitución y fundamenta su acción expresando, entre otras cosas, que las normativas impugnadas lesionan el Estado Social de Derecho, el principio de irretroactividad de la ley, el resguardo de los derechos adquiridos en calidad de jubilado de la administración pública, la igualdad jurídica de las personas y la inviolabilidad de la propiedad. Igualmente sostiene que crea una mayor desigualdad que implica un efecto retroactivo sobre los beneficios adquiridos y un perjuicio patrimonial.-----

**ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS:**

Con respecto a la impugnación del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), se advierte que el mismo no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que 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.).-----

Así las cosas entendemos que, el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8° de la Ley N° 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".-----

La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos 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

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

**DR. ANTONIO FREITAS**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

activos. Debemos recordar que al funcionario activo aportante, cuando se produce un aumento salarial, su primer aumento va de forma íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar tal 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 injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”*. Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: *“El Estado garantizará 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.----

Por lo manifestado concluyo que, la disposición precitada efectivamente contraviene principios constitucionales, resultando la incompatibilidad de la misma con los referidos preceptos constitucionales. Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, en virtud de la supremacía de ésta, pues carecería de validez; así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Constitución 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”*.-----

Con respecto al Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que el accionante es jubilado de la Administración de Justicia y la norma impugnada guarda relación con disposiciones de la Ley N° 1626/00 “De la Función Pública” que no le son aplicables porque dicha ley ha sido declarada inconstitucional para el Poder Judicial, razón por la cual no procede el estudio de ese agravio, conforme al Art. 552 del C. P. C. Igualmente, en relación al artículo 18 inciso z) de la Ley N° 2345/03, el mismo refiere a la derogación de artículos de la Ley N° 1725/01 “Que establece el Estatuto del Educador”, que tampoco le son aplicables al accionante, por su calidad de jubilado de la administración de justicia, por lo que no corresponde su análisis.-----

En otro orden de cosas, y en observancia a la impugnación del Artículo 6 del Decreto N° 1579/04, corresponde 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. 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 por el señor José Blas Escobar Núñez y en consecuencia declarar, respecto del mismo, la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03). Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere a los votos de los Ministros, Doctores **FRETES** y **BAREIRO DE MÓDICA**, por los mismos fundamentos.-

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, ...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JOSE BLAS ESCOBAR NUÑEZ C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 Y ART. 18º INC. Y) Y Z) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº 1579/04". AÑO: 2016 - Nº 1425.-----**



de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

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

*GLADYS E. BAREIRO de MODICA*  
Ministra

Ante mí:

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 1317.-

Asunción, 13 de Octubre 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 Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03), en relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Ante mí:

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

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

*GLADYS E. BAREIRO de MODICA*  
Ministra