

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"JULIO FAUSTO MAZZOLENI CASNEDI C/  
ARTS. 8° Y 18° INCISO W) DE LA LEY N°  
2345/03". AÑO: 2016 – N° 1095.**-----

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Mil cuatrocientos noventa y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los uno días del mes de noviembre 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: "JULIO FAUSTO MAZZOLENI CASNEDI C/ ARTS. 8° Y 18° INCISO W) DE LA LEY N° 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Julio Fausto Mazzoleni Casnedi, 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 **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta el señor Julio Fausto Mazzoleni Casnedi, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 "*Que modifica y amplía la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*", el Art. 18° inc. w) de la Ley N° 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"* y el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 "*Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003.*-----

El actor aduce que estas normas lesionan profundamente el derecho de los jubilados, calidad que el mismo reviste, en el sentido que de que estatuyen un procedimiento que conduce a una jubilación inferior a la ley anterior, violándose las disposiciones establecidas en los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; y, específicamente, con relación al Art. 103 de la Constitución Nacional que considera que no puede simplemente agotarse en la actualización de los haberes jubilatorios sin la equiparación, que fue la verdadera intención de los redactores de la Constitución de 1992.-----

A los efectos de acreditar legitimación activa, su calidad de jubilado de la Administración Pública, acompaña copia de la Resolución DGJP N° 2169 de fecha 08 de agosto de 2011 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, por la cual se le acuerda jubilación extraordinaria de conformidad a los Arts. 10° de la Ley N° 2345/2003 y 4° del Decreto N° 1579/2004 (f. 20).-----

A la vista de los agravios expuestos por el accionante con relación a la impugnación del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, se verifica que el mismo, en una mala interpretación del contenido del Art. 103 de la Carta Magna, considera que el precepto constitucional de referencia establece que el haber jubilatorio, de retiro y la pensión, percibido por los funcionarios jubilados o retirados y los herederos de éstos, debe ser el mismo al salario percibido por el funcionario en actividad, cuestión que no se ajusta al verdadero espíritu de la norma.-----

En este sentido, debe considerarse el contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que establece el Régimen de Jubilaciones, Art. 103. El texto normativo literal prevé: "*Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que*

Abogado **Julio C. Parán**  
Secretario

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

*los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la 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".* (Negritas son mías).-----

Una cosa es la equiparación salarial (que pretende el actor) y otra es la actualización salarial a la que la que expresamente alude la norma constitucional transcrita. La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial —a la que hace referencia el Art. 103 de la Carta Magna— se refiere al reajuste de los haberes y las pensiones en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento —actualización— de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Hecha la aclaración que precede, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados y pensionados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional que, como dijéramos, dispone que la Ley garantizará la actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Por todo ello, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la norma analizada precedentemente.-----

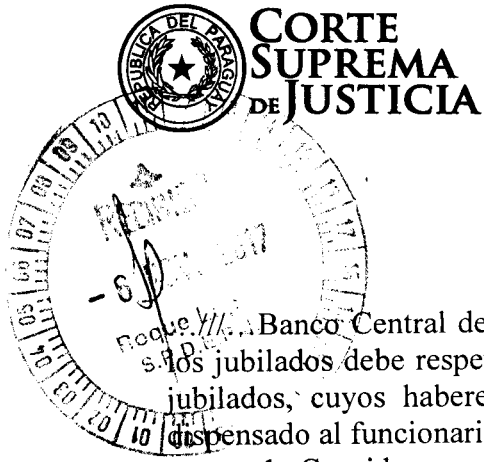
Sobre la objeción presentada contra el Art. 18° inc. w) de la Ley N° 2345/2003, es necesario destacar que esta normativa deroga a los Arts. 187; 192, numeral 2); 211; 217; 218; 219; 224 y 226 de la Ley N° 1115/1997 "*Estatuto del Personal Militar*". En consecuencia, siendo el accionante funcionario jubilado de la Administración Pública, tal normativa no afecta derechos del mismo y corresponde el rechazo de la acción respecto a esta disposición legal.-----

Finalmente, con respecto al Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, es necesario destacar que el mismo era reglamentario del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, y éste, al ser derogado por la Ley N° 3542/2008, ha motivado la pérdida de la virtualidad del artículo impugnado por ser reglamentario de la norma derogada, por lo que una eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.---

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003— con relación al señor Julio Fausto Mazzoleni Casnedi. **Es mi voto.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor "*Julio Fausto Mazzoleni Casnedi*", por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de jubilado de la Administración Pública, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03"; Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Manifiesta el accionante que las disposiciones legales impugnadas violan lo establecido en los Arts. 46 y 103 de la Carta Magna, y que la aplicación del porcentaje correspondiente utilizando el índice de Precios al Consumidor calculado por el ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"JULIO FAUSTO MAZZOLENI CASNEDI C/  
ARTS. 8° Y 18° INCISO W) DE LA LEY N°  
2345/03". AÑO: 2016 – N° 1095.-----

Banco Central del Paraguay para la tasa de variación que se aplica al universo de jubilados debe respetar las distintas jerarquías y escalas salariales de los beneficiarios jubilados, cuyos haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

1- Considero que si bien el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, en lo sustancial persiste el agravio generado por el anterior cuerpo legal, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios se realizará en base al IPC, motivo por el cual los argumentos expuestos por esta vía son considerados, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha. La normativa legal que agravia al accionante es el Artículo 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 de fecha 24 de diciembre de 2003 "**De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público**", que expresa: "*Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios pagados por 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 limite superior, la variación del índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente. El Poder Ejecutivo reglamentará el mecanismo preciso a utilizar. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos*".-----

Por tanto, ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/08, puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "*promedio de los incrementos de salarios...*" crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución Nacional, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos. No olvidemos que la Carta Magna en su Artículo 103 garantiza la "igualdad de tratamiento" entre el monto que deben percibir los jubilados y los funcionarios públicos en actividad.-----

El Art. 46 de la CN dispone: "De la Igualdad de las personas: 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 injustos no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios".-----

La ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el B.C.P para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes y éstas diferencias originarias no traducen "...desigualdades injustas" o "discriminatorias" (art.46 CN) como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismo.-----

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 debe 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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

Nuestra Carta Magna garantiza también 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 hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio “iura novit curiae” ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución Nacional ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una norma directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías positivas y negativas exigibles jurisdiccionalmente*.-----

Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en él amparadas. En esta línea de argumento, el Poder Judicial, y en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligado a remover factores que propicien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que favorezca la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscaba y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

2- En relación con la impugnación referida al Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03 dicha norma deroga varios artículos de la Ley N° 1115/97 “Estatuto Militar” y considerando que el accionante es Jubilado de la Administración Pública, el cual posee una legislación especial, no puede sentirse agraviado ni afectado por esta norma razón por la cual corresponde el rechazo de esta pretensión.-----

3- Finalmente, cabe señalar que el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. 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 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, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 “Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03”, por los fundamentos ya expuestos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor FRETES, manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora PEÑA CANDIA, 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:

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

Ante mí:

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"JULIO FAUSTO MAZZOLENI CASNEDI C/  
ARTS. 8° Y 18° INCISO W) DE LA LEY N°  
2345/03". AÑO: 2016 – N° 1095.-----**



**SENTENCIA NÚMERO: 1491**

Asunción, 16 de noviembre de 2017.-

**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 N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, con relación al accionante.-----

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

Ante mí:

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

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

*Gladys E. Bareiro de Mónica*  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

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

