



# CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CÉSAR RAMÓN MILESSI PALACIOS C/  
ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y  
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2008 - N° 1958.--



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *watrociento ochenta y dos*

Roque López de la Sosa, Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *mayo* del año dos mil diecisiete,

estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores estando 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: "CÉSAR RAMÓN MILESSI PALACIOS 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 César Ramón Milessi Palacios, 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 accionante CESAR RAMON MILESSI PALACIOS, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 incs. u) y z) de la Ley N° 2345/03 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Justifica su legitimación con el Decreto N° 12457/1996, documento que acredita que el mismo es Jubilado de la Policía Nacional.-----

Argumenta que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, violan derechos adquiridos y el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el Art. 14 de la Constitución. Asimismo, contradice abiertamente la garantía establecida en el Art. 103 de la Constitución Nacional.-----

Con relación al Art. 8 de la ley 2345/03, sometido a estudio considero puntualmente, la inexistencia de agravio actual que significa que el gravamen no existe al momento que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, ya que dicho artículo normativo ha sido modificado por la Ley N° 3.542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone "Modifícase 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 Pie 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".*-----

Evidentemente, lo que tenemos que afirmar es que ciertamente el Artículo atacado ha sido modificado; pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3542/08, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada.-----

Nos encontramos justamente ante un caso en que la alteración de las circunstancias que motivaron dicho proceso, hace que ésta haya perdido toda virtualidad práctica. Esta Corte ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia "debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se dicta. Y como que al presente, por las razones

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

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso” (CS, Asunción, 5 setiembre, 1997, Ac. Y Sent. N° 506).*-----

Por otra parte, en cuanto a la impugnación del inciso “u” del Art. 18, debemos tener en cuenta que el mismo deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93 el cual se refiere a los herederos de Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional, por lo tanto, y teniendo en cuenta el carácter de jubilado del accionante, dicha normativa no le es aplicable.-----

Asimismo, si bien el recurrente impugnó el inc. z) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, de la atenta lectura del escrito colegimos que quiso atacar el mismo artículo pero el inc. z’). Consecuentemente, y en referencia al inc. z’) del Art. 18, advertimos que dicha disposición tiene sustento en el contenido de la propia Ley N° 2345/03. En efecto, dicho inciso constituye una redacción de forma en la cual se consigna la derogación de toda disposición legal que se oponga a lo dispuesto en la Ley N° 2345/03. En consecuencia, la determinación de la constitucionalidad o no de dicha disposición depende de lo resuelto en referencia a otros artículos cuestionados de la misma ley.-----

En el caso de autos, las demás disposiciones atacadas han sido desestimadas conforme lo expresado precedentemente, razón por la cual corresponde que la acción intentada contra el inciso z) corra igual suerte.-----

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero que corresponde el sobreseimiento de la acción con relación al Art. 8 de la Ley 2345/03. Por otra parte no corresponde hacer lugar a la acción intentada respecto al Art. 18 incs. u) y z) de la citada ley, así como tampoco a la impugnación del Decreto N° 1579/04. Es mi voto.-

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: **El Señor Cesar Ramón Milessi Palacios**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abog., acompaña a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad el **Decreto N° 12.457 de fecha 15 de febrero de 1996**, como documento que acredita su calidad de **Sub-Oficial Mayor de la Policía Nacional (Jubilado)**, impugnando por dicha representación los arts. 8 y 18 incs. u) y z) de la Ley 2345/2003 y art. 6 del Decreto N° 1579/2004.-----

1- En primer lugar, con relación al Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, el Art. 103 de la Constitución Nacional dispone que *“La Ley” garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.* Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003, ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con *“...el mecanismo preciso a utilizar”*, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art.137 CN). De ahí que al supeditar el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, 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, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

La Constitución Nacional ordena que la ley garantice *“...la actualización”* de los haberes jubilatorios *“... en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en actividad”* (Art. 103 CN); la Ley N° 2345/03 supedita la actualización *“...al promedio de los incrementos de salarios del sector público”* y al IPC calculado por el BCP, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar *“...el mecanismo preciso a utilizar”*: Decreto N° 1579/04, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el *“Factor ajuste”*, que podría eventualmente servir de factor de ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

1.1.- El Art. 46 de la C.N. 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 injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”*.---...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CÉSAR RAMÓN MILESSI PALACIOS C/  
ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y  
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2008 - N° 1958.--**



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 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 mismos.

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 íntegro 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 "iuranovitcuriae" 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.

Por otro lado, cabe destacar que si bien se dictó la Ley N° 3542/2008, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, 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.

2- En cuanto a la impugnación del Art. 18 inc. u) de la Ley N° 2345/2003, creo oportuno mencionar que el accionante no se encuentra legitimado a los efectos del citado art., por cuanto es sujeto pasivo-jubilado, y el mismo artículo 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, por lo que teniendo en cuenta el carácter de jubilado del accionante dicha norma no le es aplicable, es decir, no le causa agravios.

3- En relación al Art. 18 inc. z) de la Ley 2345/2003, y de conformidad a los términos del escrito de presentación, se infiere que el accionante viene a atacar el Inc z') que deroga cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en la Ley en cuestión, situación que al igual que el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004 contravienen principios establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la Ley), 46 (Igualdad de las

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

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los funcionarios públicos) de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en el mecanismo de actualización establecido en el Art. 8 de la Ley 2345/2003 y su Decreto Reglamentario.-----

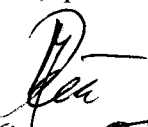
4- En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas considero hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad en relación a los Arts. 8 y 18 inc. z') de la Ley N° 2345/2003 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, no así con relación al Art. 18 inc. u), por los fundamentos ya expuestos. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Me adhiero parcialmente al voto de la Ministra Gladys Bareiro de Módica en cuanto hace lugar a las impugnaciones de los Arts. 8° y 18° de la Ley N° 2345/2003, pero disiento con la Colega respecto del acogimiento de esta acción con relación al Art. 6° del Decreto N° 1579/2004.-----

En efecto, corresponde el rechazo de la acción con respecto al referido Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, porque estamos ante la ausencia de virtualidad práctica del estudio de constitucionalidad de dicha norma por haber sido derogado de manera tácita por la nueva redacción del Art. 8° de la Ley N° 3542/2008; por tanto, la Corte mal puede entrar a estudiar de una norma que está fuera del sistema jurídico nacional.-----

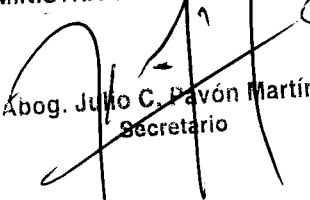
Por lo expuesto, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008 y del Art. 18 Inc. z') de la Ley N° 2345/2003, en relación con el 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.

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

Ante mí:

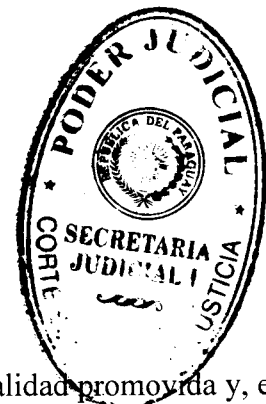
  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 482

Asunción, 29 de mayo de 2017.-

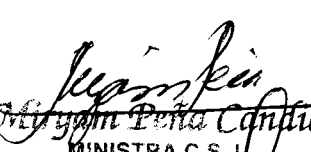
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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



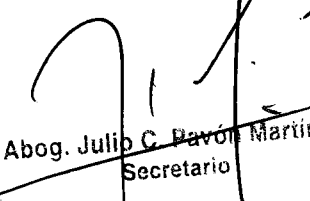
**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08, del Art. 18 inc. z') de la Ley N° 2345/03, con relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

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

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario