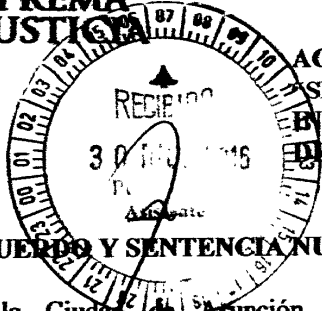




**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: SINDULFO ESPÍNOLA C/ ARTS. 8, 9 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y C/ DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2013 - N° 131.-----**

**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** Dos mil cien

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los treinta días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "SINDULFO ESPÍNOLA C/ ARTS. 8, 9 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y C/ DECRETO N° 1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Sindulfo Espínola, 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 señor Sindulfo Espínola promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 6, 8, 9 y 18 Inc. w) 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 Decreto N° 1579/04 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03".-----

Se advierte que el accionante acompaña copia de la Resolución DGJP N° 3783 del 04 de octubre de 2012, que fuera dictada por la Dirección General de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, acreditando por medio de este documento su calidad de jubilado de la administración pública.-----

De la acción de inconstitucionalidad presentada surge la impugnación planteada contra los Arts. 6, 8, 9 y 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/2003, y su respectivo Decreto Reglamentario -N° 1579/04 -. Refiere que los artículos impugnados lesionan directamente los Art. 46, 47, 102 y 103 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar, en relación a la impugnación del Art. 6 de la Ley N° 2345/03, cabe manifestar que el accionante carece de legitimación activa para peticionar la impugnación de la mencionada disposición, ello debido a que el citado artículo hace referencia al haber de los pensionados en carácter de herederos de jubilados de la Administración Pública; teniendo en cuenta el carácter que reviste el recurrente -titular del Haber de Retiro-, se concluye entonces que la disposición recurrida no puede generar agravios a sus derechos, puesto que dicha normativa no es susceptible de aplicación al mismo.-----

En cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha disposición normativa ha sido modificada por la Ley N° 3542/08, en tal sentido, al momento de promoverse la presente acción de inconstitucionalidad (19 de febrero de 2013) la disposición cuestionada se encontraba modificada por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08; esta circunstancia permite colegir que un pronunciamiento en relación a la aplicabilidad o inaplicabilidad de una disposición que ya fuera modificada por otra, se tornaría inoficiosa además de ineficaz y carente de interés práctico; en el caso de autos cualquier pronunciamiento por parte de esta Magistratura sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado, ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.-----

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Abog. Juliá C. Bayón Martínez*  
Secretario

Por otro lado, en este punto de análisis respecto de la impugnación planteada tanto contra el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 como contra el Decreto N° 1579/04, se advierte que el accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por las normativas impugnadas, el mismo solo se limita a enunciar la impugnación de las mencionadas disposiciones, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Por último, respecto del Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/2003, el recurrente direcciona su objeción reclamando la derogación de disposiciones contenidas en la Ley N° 1115/97 "DEL ESTATUTO DEL PERSONAL MILITAR", cabe reiterar que en autos el accionante reviste el carácter titular de los haberes jubilatorios, por lo cual tal disposición tampoco es susceptible de aplicación al mismo.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Sr. Sindulfo Espínola. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor *Sindulfo Espínola*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilado Forzoso de la Administración Pública conforme a la Resolución DGJP N° 3783 de fecha 4 de octubre de 2012 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 6, 8, 9 y 18 de la Ley N° 2345/03.-----

Manifiesta el accionante, entre otras cosas, que las disposiciones legales impugnadas son contrarias a los Arts. 46, 47, 86, 87, 88, 92, 95, 102, 103, 109 y 202 de la Constitución Nacional, ya que la jubilación que le concedieron en forma obligatoria equivalente a Gs. 1.826.004 (Garaníes Un Millón Ochocientos Veinte y Seis Mil Cuatro) es muy ínfimo con relación a lo que venía percibiendo como funcionario activo y no le permitirá llevar una vida digna en la tercera edad.-----

1) El Art. 9 de la Ley N° 2345/03 establece : "*El aportante que complete sesenta y dos años de edad y que cuente con al menos diez años de servicio, tendrá que acogerse a la jubilación obligatoria. El monto de la jubilación obligatoria se calculará multiplicando la Tasa de Sustitución (valor del primer pago en concepto de jubilación o pensión como proporción de la remuneración base) por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 5° de esta ley. La Tasa de Sustitución será del 20% para una antigüedad de diez años y aumentará 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100%. Aquéllos que no lleguen a completar diez años de servicio, tendrán derecho a retirar el 90% de sus aportes realizados, ajustados por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay...*".-----

Así las cosas, cabe señalar en primer lugar que si bien el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/10 no obstante procederé al estudio de dicha disposición, debido a que el Señor Sindulfo Espínola fue jubilado de manera forzosa.-----

Sabido es que la edad es una variable que normalmente como dato de la demografía de un país, fluctúa conforme a la esperanza de vida, por lo que como tal puede, el Poder Administrador, determinarlo de acuerdo con las características propias del país. En ese sentido, la edad de "62 años" establecida en la Ley N° 2345/03 no surge como consecuencia directa y verificable de la expectativa de vida de la población paraguaya. Si bien el Poder Administrador a través de una norma que lo habilita puede proceder a hacer efectivas determinadas "políticas públicas", sin embargo, considero que ellas nunca pueden ser operadas en perjuicio de la calidad de vida de sus afectados.-----

Al respecto, es preciso traer a colación el informe brindado por la **Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos**, en el cual se deja expresa constancia que la esperanza de vida al nacer es la siguiente: **Ambos sexos: 71,76; Hombres: 69,70; Mujeres: 73,92**, aclarando que la definición utilizada para la esperanza de vida al nacer es la...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: SINDULFO ESPÍNOLA C/ ARTS. 8, 9 Y 18 (S.C. W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y C/ DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2013 - N° 131.-----**

...///...siguiente. *Es el número de año de vida que en término medio se espera que viva un recién nacido, de acuerdo a la tendencia en la mortalidad"* (Informe brindado en la Acción de Inconstitucionalidad: *Julio César Cantero Agüero c/ Art. 9 de la Ley N° 2345/2003". N° 1579/09).*

Siendo así, considero que la edad de 62 años establecida en la norma impugnada no se encuentra razonablemente dimensionada, ni coincide en forma directa con la esperanza de vida, ni mucho menos es consecuencia de una verificación de la expectativa de vida de la población paraguaya, de acuerdo con el informe brindado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Por ello, entiendo que el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 resulta violatorio de los Arts. 6 de la Constitución Nacional: *"...De la calidad de vida. La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad..."*; Art. 57: *"...De la tercera edad. Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio..."*.

Además, también contraviene los Arts. 46 (De la igualdad de las personas) y 47 (De las garantías de la igualdad) de la Carta Magna, ya que los trabajadores del sector privado no tienen limitaciones de edad para prestar sus servicios al empleador, e inclusive los funcionarios de las Fuerzas Armadas y Policiales, Magistrados en general, etc. recién a la edad de 75 años son pasibles de una jubilación obligatoria, situación que confirma la desigualdad existente hasta la fecha.

El cálculo dispuesto por la Ley en base a la multiplicación de la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, así como la escala establecida en el Decreto Reglamentario, no permiten que la jubilación cumpla con el rol sustitutivo de la remuneración en actividad, rompiéndose el equilibrio que debe existir entre las remuneraciones de quienes se encuentran en actividad y los haberes de los jubilados. En este punto, la normativa legal y reglamentaria impugnada se oponen expresamente a lo que dispone el Art. 103, Segundo Párrafo, de nuestra Ley Suprema: **"La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad"**, ya que el conveniente nivel del haber jubilatorio solo se halla cumplido cuando el jubilado mantiene las condiciones patrimoniales equivalentes a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad, *por lo que cualquier normativa legal o reglamentaria que regule esta cuestión debe respetar lo dispuesto en el segundo párrafo del Art. 103 de la Constitución Nacional.*

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 previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.

2) Por otro lado, y en lo que respecta al Art. 8 de la Ley N° 2345/03, 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° 2345/03 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 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 8° de la Ley N° 2345/03, 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

*GLADYS BAZZANO RODRIGUEZ*  
Ministra

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

**DR. ANTONIO PRETES**  
Ministro

*Abog. Julio C. Favón Martínez*  
Secretario

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.-----

Así también, y 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.-----

Finalmente, sobre los Arts. 6 y 18 de la Ley N° 2345/03 el accionante no expresó ningún agravio en particular, limitándose a citarlos en su escrito de presentación, por lo que no corresponde emitir ningún comentario al respecto conforme a lo dispuesto en el Art. 552 del C.P.C.-----

En consecuencia, y por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicables para el Señor Sindulfo Espínola los Arts. 8 y 9 de la Ley N° 2345/03 (modificados por Ley N° 3542/08 y N° 4252/10, respectivamente). Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: La presente acción fue presentada por el señor Sindulfo Espínola, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, contra los Arts. 6°, 8°, 9° y 18° inc. w) de la Ley N° 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Publico” y su Decreto Reglamentario.-----

A los efectos de acreditar su legitimación activa, su calidad de funcionario jubilado de la Administración Pública, acompaña copia de la Resolución DGJP N° 3783 de fecha 04 de octubre de 2012 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda y por la cual se resolvió “Acordar jubilación obligatoria al Señor **SINDULFO ESPÍNOLA**, con C.I.C. N° 456.272, en la suma mensual de **GUARANÍES UN MILLÓN OCHOCIENTOS VEINTISÉIS MIL CUATRO (Gs. 1.826.004) en merito a los treinta y cinco años y siete meses de servicios, de conformidad con los Arts. 9° de la Ley N° 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Publico”, 3° y 6° del Decreto N° 1579/2004” (fs. 7/8).**-----

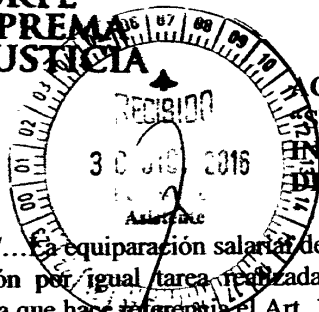
El accionante sostiene como fundamento de su pretensión que estas normas lesionan profundamente sus derechos; ya que resulta, según señala el mismo, un contrasentido estar acogido a la jubilación obligatoria con una disminución del salario, debido a que se estaría violando las disposiciones establecidas en los Arts. 46°, 47° inc. 2), 102° y 103° de la Constitución Nacional; y es en relación al Art. 103° de la Constitución Nacional que considera que no puede simplemente agotarse este artículo en la actualización de los haberes jubilatorios sin la equiparación, que fue la verdadera intención de los redactores de la Constitución de 1992.-----

A la vista de los agravios esgrimidos con relación al Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, se debe precisar el exacto contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que alega se halla conculcada. El texto normativo literal prevé: “**Artículo 103. DEL REGIMEN DE JUBILACIONES. Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que 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).-----

En la concreta situación que nos plantea el caso en estudio, se advierte que el concepto “actualización” que maneja el accionante es notablemente distinto al de nuestra Ley Suprema. De la lectura del escrito de promoción se colige que el actor interpreta que el precepto constitucional establece que el haber jubilatorio, percibido por el funcionario jubilado, debe ser el mismo al salario percibido por el funcionario en actividad, cuestión que no se ajusta al verdadero espíritu de la norma.-----...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
SINDULFO ESPÍNOLA C/ ARTS. 8, 9 Y 18  
INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y C/  
DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2013 - N° 131.-----**

.....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 en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento – actualización– de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 –modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008–, 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 quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante, 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 su 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.-----

En lo que concierne a la impugnación del Art. 9° de la Ley N° 2345/2003–modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010 –, y a la vista de los agravios del accionante, se observa que el mismo no cuestiona la edad establecida para el paso obligatorio a la jubilación ni el cálculo del monto de la jubilación, materias reguladas por la norma atacada de inconstitucional; sino que, pretende erróneamente la equiparación de sus haberes de retiro al salario percibido por el funcionario activo, por lo tanto, al verificarse que la impugnación fue mal planteada, no podemos analizar la acción debido a que una decisión sobre el asunto deviene inocuo y carente de interés práctico.-----

Igualmente, respecto a la impugnación del Art. 6° de la Ley N° 2345/2003 y el Decreto N° 1579/2004, de la lectura del escrito de promoción, es dable mencionar que del primero, el actor no expresa el agravio concreto que le ocasiona esta disposición; y, en cuanto al Decreto Reglamentario no indica el artículo que reputa de inconstitucional; por lo cual, no es atendible esta acción de inconstitucionalidad respecto de dichas normas.-----

Respecto al Art. 18° inc. w) de la Ley N° 2345/2003 es necesario destacar que esta normativa deroga a los Arts.187, 192 num. 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 norma.-----

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 N° 2345/2003 –modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 – con relación al accionante. **Voto en ese sentido.**-----

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:

*[Signature]*  
ADYSA BARBAU de MORA  
Ante mí: Ministra

*[Signature]*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*[Signature]*  
**Abog. Julio P. Pavón Martínez**  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 2100

Asunción, 30 de diciembre de 2016.-

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° 2343/2003 modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 – con relación al accionante.

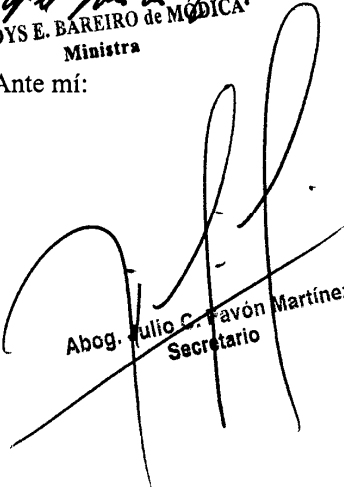
ANOTAR, registrar y notificar.

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

Ante mí:

  
Aryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.



  
Abog. Julio C. Favón Martínez  
Secretario