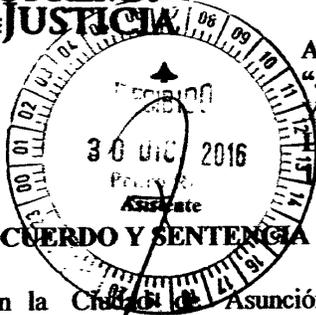




**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“JULIO TORALES MARTINEZ C/ ARTS. 2, 5, 6 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004”. AÑO: 2009 – N° 1779.**-----

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *dos mil ciento once.* -

En la ~~Ciudad de~~ Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~treinta~~ *diecinueve* días del mes de ~~diciembre~~ *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: “JULIO TORALES MARTINEZ C/ ARTS. 2, 5, 6 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Julio Torales Martínez, 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, señor JULIO TORALES MARTINEZ, en ejercicio de sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 5, 6, 8 y 18 inc. u) de la Ley N° 2345/2003, Art. 1 de la Ley 3542/08 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004.-----

El sub-oficial superior JULIO TORALES MARTINEZ justifica su legitimación con la Resolución de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones N° 911 de fecha 16 de abril de 2008, documento que acredita su calidad de Jubilado de la POLICIA 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.

En primer lugar, y con relación al Art. 2 cuestionado, cabe señalar que dicha normativa ha sido modificada por el Art. 1 de la Ley N° 2527/04, por lo que un pronunciamiento de esta Corte sobre dicha disposición resultaría ineficaz y carente de interés práctico.

De la atenta lectura del escrito de promoción de la acción surge que el mismo ataca el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, el cual dispone: “La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro se calculara 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”. En el caso de autos, al cambiarse la ley de la Caja Fiscal, modificó meros derechos en expectativa y no derechos adquiridos (*Derecho adquirido: El incorporado definitivamente al patrimonio de su titular por haberse cumplido los presupuestos de hechos necesarios, según la ley vigente, para darle, nacimiento, por oposición a las “simples expectativas”, meras “posibilidades” de que el derecho nazca. La distinción tiene importancia por cuanto, comúnmente, los ordenamientos disponen que las leyes retroactivas no pueden violar los derechos adquiridos, pero sí las meras expectativas.* (Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Edición 2000. p. 315). Considero que la norma transcripta no viola normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar, para

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
 Ministra

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

DR. ANTONIO FRETES  
 Ministro

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
 Secretario

*calcular la remuneración base sobre la cual se otorgaran los respectivos haberes jubilatorios. Si bien los recurrentes iniciaron sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, los mismos gozaban de derechos en expectativa. No hay derechos adquiridos porque se modificó la ley de jubilaciones antes de que efectivamente accedieran a la misma.*-----

En cuanto a la impugnación del Art. 6 de la ley en cuestión, el recurrente carece de legitimación activa para accionar contra el mismo, por cuanto el citado artículo hace referencia a la forma en que los herederos obtendrán el beneficio de pensión, y teniendo en cuenta el carácter de jubilado del accionante dicha normativa no le es aplicable, como así también contra el Art. 18 inc. u) de la misma ley que deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93 que se refiere a herederos de Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional, y teniendo en cuenta el carácter de jubilado de la administración pública del accionante, dichas normativas no le son aplicables.-----

El Art. 1 de la Ley 3542/08 reza: “...*Modifícase el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 “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 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”.*-----

El Art.103 de la C.N. dispone que “La Ley” garantizará 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 a “...el mecanismo preciso a utilizar” la Ley N° 3542/08 no puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecería de validez (Art.137 CN).-----

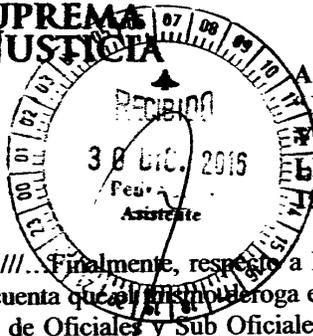
La Constitución Nacional ordena que la ley garantice “...la actualización” de los haberes jubilatorios “... en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en actividad” (Art. 103 CN); la Ley N° 3542/08 supedita “...a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el B.C.P.”, como tasa de actualización. Sin embargo el Poder Ejecutivo al reglamentar el mecanismo preciso a utilizar, 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.-----

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 injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*”. Por lo tanto, 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 estas 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 mismos, pues los haberes jubilatorios deben de ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

En cuanto al Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, tenemos que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción de la Ley N° 3542/2008, 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° 1579/2004.-----...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**JULIO TORALES MARTINEZ C/ ARTS. 2, 5, 6**  
**18 DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 1 DE LA**  
**LEY N° 3542/08 Y ART. 6 DEL DECRETO N°**  
**1579/2004". AÑO: 2009 - N° 1779.**-----

...///... Finalmente, respecto 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.-----

Por las consideraciones que anteceden, en cuanto al señor JULIO TORALES MARTINEZ corresponde que la presente Acción de Inconstitucionalidad sea admitida parcialmente en lo que respecta a la impugnación del Art. 1 de la Ley 3542/08, por los motivos expuestos precedentemente. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Julio Torales Martínez, por sus propios derechos y bajo patrocinio del Abogado Luis Machado Bogado en su calidad de Suboficial Superior en situación de Retiro de la Policía Nacional conforme a la Resolución DGJP N° 911 de fecha 16 de abril de 2008 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. 5°, 6°, y 18° Inc. u) de la ley 2345/03, el artículo 1 de la Ley N° 3542/08 "Que modifica y amplía la ley 2345/03"; y en contra del decreto N° 1579/04.--

Que, en primer lugar es menester resaltar que el Art. 2° de la Ley N° 2345/03 fue derogado expresamente por el Art. 1° de la Ley N° 2527/04, por lo que ha dejado de tener eficacia jurídica. Así también, se recuerda que quedó promulgada la Ley N° 2613 del 10 de junio de 2005, por la que se concede una gratificación anual a los jubilados de la Administración Pública conforme a la disponibilidad presupuestaria a partir de dicha fecha. En ese sentido, ya está Excm. Corte Suprema de Justicia se ha expedido sobre el tema señalando que: "*carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte sólo puede decidir en asuntos de carácter contencioso*" (Ac. y Sent. N° 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005), motivos por los cuales creo que corresponde sobreeser la acción en lo concerniente al Art. 2° de la Ley N° 2345/03.-----

Que, en segundo lugar, considero oportuno mencionar que se debe destacar que si bien se promulgó 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 jubilatorios se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.-----

Siendo así, considero que efectivamente el Artículo 1° de la Ley N° 3542/08 es inconstitucional, ya que el Artículo 103 de la C.N. establece claramente 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 ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional trascripta, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.).-----

Con relación al Art. 5° de la misma ley dispone: "*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*". En relación con la impugnación referida del Artículo 5, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la Ley), 46 (Igualdad de las personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones

**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
 Ministra

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

**Dr. ANTONIO PIANTE**  
 Ministro

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

de los funcionarios públicos) de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido.-----

Con respecto a la impugnación de los Arts. 6 y 18 Inc. u) de la Ley N° 2345/03, el accionante no se encuentra legitimado en razón de que ya ha sido beneficiado con el correspondiente haber de retiro, es decir, el primero se refiere a los derechos sucesorios mientras que el Art. 18 Inc. u) deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93 que se refiere igualmente a los herederos de Oficiales y Sub-Oficiales de la Policía Nacional, por lo que teniendo en cuenta el carácter de jubilado del accionante dichas normas no le son aplicables.-----

En lo que respecta a la impugnación del art. 6° del Decreto N° 1579/04 que reglamentaba el derogado artículo 8 de la ley 2345/03 resulta improcedente por que dicho artículo perdió vigencia al ser modificado el artículo reglamentado.-----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas considero hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad con relación al Art. 5° de la ley 2345/03 y al artículo 1 de la ley 3542/08, no así con respecto a los artículos 6° y 18°inc.u de la ley 2345/03 como tampoco con respecto al artículo 6 del Decreto N° 1.579/04. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Me adhiero al voto del Dr. Fretes en cuanto hace lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad en relación al Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 – Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 –, con su consecuente inaplicabilidad respecto al accionante, por los mismos fundamentos.-----

Asimismo, en cuanto rechaza la acción respecto a los Arts. 5, 6 y 18 inc. u) de la Ley N° 2345/2003, y al Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, por los mismos fundamentos.-----

Respecto al Art. 2 de la Ley 2345/2003, coincido en que la impugnación debe ser rechazada pero por otros motivos, conforme se pasa a explicar:-----

Si bien este artículo fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 2527/2004, esta ley no alteró sustancialmente la norma, la cual sigue prohibiendo el pago de aguinaldo a jubilados, pensionados, retirados y herederos de la Administración Pública, por lo que corresponde su estudio.-----

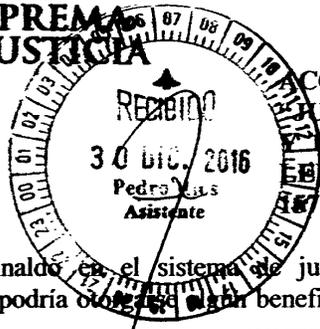
El Art. 1° de la Ley N° 2527/2004 dispone: *“La jubilación, la pensión y los haberes de retiro dan derecho a un flujo de doce mensualidades anuales, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 12, inciso b) de esta Ley; por lo que queda expresamente prohibido el pago de aguinaldo a cualquier jubilado, pensionado, retirado o heredero del sistema administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, con excepción de los Lisiados y Veteranos de la Guerra del Chaco, quienes percibirán una remuneración extraordinaria anual”*.-----

Del análisis de la norma se evidencia, que el sistema de jubilaciones y pensiones vigente para el sector público no prevé como beneficio del jubilado el aguinaldo, debiendo tenerse en cuenta que el funcionario, durante todo el tiempo de aporte, no contribuye con un porcentaje destinado a ese rubro como para, posteriormente, tener derecho a reclamar ese beneficio. El aguinaldo, por otra parte, es el resultado de la acumulación de la porción de cada una doceava parte de los salarios generados y percibidos en el año por el trabajador activo. La Constitución Nacional en su Art. 92 y el Código del Trabajo en su Art. 243, consagran el beneficio del aguinaldo a favor del trabajador del sector privado, y si bien la Constitución reconoce a los funcionarios públicos los derechos laborales por ella proclamados, sin embargo los limita conforme a lo establecido por la ley. En efecto, el Art. 102 de la Constitución Nacional dispone: *“Los funcionarios y los empleados públicos gozan de los derechos establecidos en esta Constitución en la sección de derechos laborales, en un régimen uniforme para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos”*.-----

La disposición transcrita hace evidente que la Carta Magna deja reservada a la ley la determinación del régimen de los derechos laborales dentro de ciertos límites. En concreto, la Constitución deja reservada a la ley la facultad de regular el sistema de jubilaciones, la cual puede fijar límites en el goce de beneficios por parte de los jubilados, y este sería el caso del aguinaldo. Conceptualmente, es inapropiada la utilización del...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**JULIO TORALES MARTINEZ C/ ARTS. 2, 5, 6**  
**8 DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 1 DE LA**  
**LEY N° 3542/08 Y ART. 6 DEL DECRETO N°**  
**1579/2004". AÑO: 2009 - N° 1779.**-----

...///...aguinaldo en el sistema de jubilaciones en el que, si hubiera disponibilidad suficiente, podría otorgarse el beneficio anual equivalente pero no bajo el concepto de aguinaldo.

En este sentido, por Ley 3414/2007 se autorizó al Poder Ejecutivo a disponer el pago de una gratificación anual a los jubilados y pensionados del sector contributivo de la Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda, conforme a la disponibilidad presupuestaria. Por su parte, el Art. 111 de la Ley 5554 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016" dice: "Autorizase al Poder Ejecutivo a pagar una gratificación especial anual a los jubilados y herederos del sector contributivo, a excombatientes y veteranos de la Guerra del Chaco del sector no contributivo, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias". Esta norma se viene repitiendo en las sucesivas leyes presupuestarias, de ahí que de acuerdo con la disponibilidad de recursos, los jubilados vienen recibiendo una gratificación especial anual, aunque no con el nombre de aguinaldo.

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:

**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

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

**Dr. ANTONIO BARRIOS**  
Ministro

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

Ante mí:

**SENTENCIA NÚMERO: 2111.-**

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 Artículo 1 de la Ley N° 3542/2008 - Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, en relación con el accionante.

**ANOTAR,** registrar y notificar.

**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

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

**Dr. ANTONIO BARRIOS**  
Ministro

Ante mí:

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

