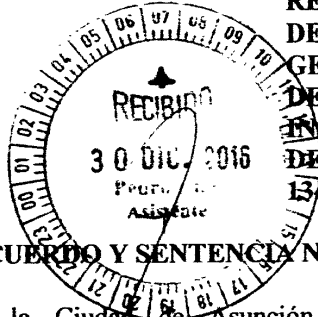


ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CARLOS HIGINIO OJEDA VILLAR C/  
RESOLUCION N° 1696 DE FECHA 03 DE JULIO  
DE 2009, DICTADA POR LA DIRECCION  
GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES  
DEL MINISTERIO DE HACIENDA; ART. 8 Y 18  
INCISO Y) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6  
DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2015 - N°  
1347.



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *dos mil ciento treinta y uno.*

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: "CARLOS HIGINIO OJEDA VILLAR C/ RESOLUCION N° 1696 DE FECHA 03 DE JULIO DE 2009, DICTADA POR LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA; ART. 8 Y 18 INCISO Y) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Carlos Higinio Ojeda Villar, 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 BAREIRO DE MÓDICA dijo: El señor **CARLOS HIGINIO OJEDA VILLAR**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra la **Resolución DGJP N° 1696 de fecha 3 de julio de 2009 "POR LA CUAL SE ACUERDA JUBILACION OBLIGATORIA A FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA"**; contra los **Artículos 8 y 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**; contra el **Artículo 6 del Decreto N° 1579/2004 "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"**, en su calidad de JUBILADO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 14, 46, 102, 103, 137 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normativas impugnadas "(...) *lo que percibo actualmente no es acorde a lo que la ley expresa (...)*".-----

Es oportuno aclarar que con respecto a la impugnación de la **Resolución DGJP N° 1696 del 3 de julio de 2009**, al ser la misma un acto normativo de "carácter particular" la acción promovida por el señor **CARLOS HIGINIO OJEDA VILLAR** ya se encontraba prescrita a la fecha de su presentación (02/10/15), en estricto cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 551 segundo párrafo de nuestro Código de forma que dice: "*La acción de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general es imprescriptible, sea que la ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad, afecte derechos patrimoniales, tenga carácter institucional o vulnere garantías individuales. Cuando el acto normativo tenga carácter particular, por afectar solamente derechos de personas*".

  
GLADYS BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario



expresamente individualizadas, la acción prescribirá a los seis meses, contados a partir de su conocimiento por el interesado” (Negritas y subrayado son míos).-----

Es de entender que en la norma transcripta ha sido consagrado un plazo perentorio, que conlleva la imposibilidad de impugnar un acto administrativo de carácter particular después de transcurrido el mismo.-----

Tal situación **desvanece la legitimación activa del recurrente** para la promoción de esta acción contra dicho acto normativo, tornando insustancial el planteo de inconstitucionalidad incoado contra el mismo.-----

Esta Sala Constitucional de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia no puede subsanar la desidia demostrada por el accionante al dejar de lado la carga procesal de promover una acción de inconstitucionalidad contra tal acto normativo en el plazo expresamente establecido por ley, no correspondiendo el análisis del mismo.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**, cabe mencionar que el mismo fue modificado por 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 PUBLICO**”, sin embargo tal modificación 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). El mismo prescribe: “*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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos*” (Negritas y Subrayado son míos).-----

De la norma transcripta se desprende 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 (Artículo 103) implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos debiera favorecer de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes deberían 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.-----

Es de resaltar que las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes del sector pasivo, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. 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.-----

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 protec...///...*”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“CARLOS HIGINIO OJEDA VILLAR C/ RESOLUCION N° 1696 DE FECHA 03 DE JULIO DE 2009, DICTADA POR LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA; ART. 8 Y 18 INCISO Y) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004”. AÑO: 2015 – N° 1347.**



...//...ciones que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores discriminatorios de tipo 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.-----

En cuanto a la impugnación del Artículo 6 del Decreto N° 1579/04, cabe 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. Es preciso señalar que 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.-----

Y, finalmente con respecto a la impugnación del Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, al derogar el Art. 105 de la Ley 1626/00 (cuya aplicación afecta al recurrente), que dice: “Los haberes jubilatorios serán actualizados automáticamente en los mismos porcentajes de sueldos dispensados a los funcionarios en actividad considerando las categorías y cargos correspondientes, de conformidad al Artículo 103 de la Constitución Nacional”, se produce la existencia de un “efecto retroactivo” sobre los beneficios ya adquiridos por el accionante, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto esta última previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público en actividad, creando de esta manera una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03).-----

Por lo relatado concluyo que las disposiciones contenidas en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) y en el inc. y) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03 contravienen manifiesta e indudablemente normas de índole constitucional, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Constitución, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerían de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema 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”.-----

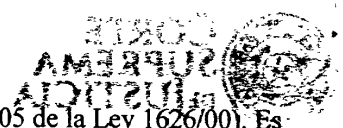
Por tanto, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **CARLOS HIGINIO OJEDA VILLAR**, y en consecuencia declarar, respecto del mismo, la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03) y del inc. y) del Artículo 18 de la

  
GLADYS E. BARRERO de MODICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
DR. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario



Ley N° 2345/03 (en lo que respecta a la derogación del Artículo 105 de la Ley 1626/00). Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Sr. Carlos Higinio Ojeda Villar promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 “*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*”, contra el Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04 y contra la Resolución DGJP N° 1696 del 03 de julio de 2009, emanada del Ministerio de Hacienda.-----

El accionante acompaña copia de la Resolución N° DGJP N° 1696 del 03 de julio de 2009, acreditando por medio de este documento su calidad de jubilado de la Administración Pública.-----

Argumenta que las normas impugnadas vulneran derechos y garantías contenidas en los Arts.6, 14, 46, 103, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

El recurrente peticiona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad le sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones objetadas; consecuentemente se disponga la actualización del monto que percibe mensualmente en concepto de haber jubilatorio.-----

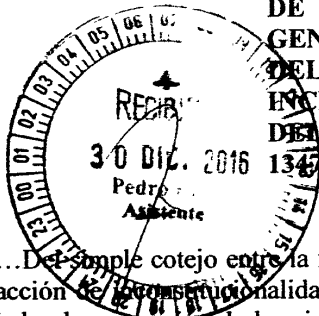
En relación a la impugnación presentada contra el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha disposición normativa ha sido modificada por la Ley N° 3542/08, en tal sentido, al momento de promoverse la presente acción de inconstitucionalidad (02 de octubre de 2015) la disposición cuestionada ya no se encontraba vigente en el ordenamiento positivo nacional; el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 ha sido modificado 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 la disposición derogada 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.-----

En cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, por el cual se derogan las disposiciones contenidas en los Art. 105 y 106 de la Ley N° 1626 “De la Función Pública”, se advierte que la accionante no expone ni individualiza de manera concreta cual es la normativa que pretenden reivindicar por medio de la presente acción, la misma solo se limita a enunciar genéricamente la impugnación de la mencionada disposición, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

En relación a la objeción planteada contra el 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 actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado así el Decreto Reglamentario N° 1579/04, por tanto sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada disposición.-----

En prosecución del estudio y análisis de la pretensión deducida respecto a la Resolución DGJP N° 1696 del 03 de julio de 2009 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, debemos tener en cuenta que el Código Procesal Civil establece el plazo dentro del cual la persona que se sienta agraviada por un acto administrativo deberá promover la correspondiente Acción de Inconstitucionalidad. El plazo está dado en el Art. 551, el cual dispone: “...Imprescriptibilidad de la Acción y su excepción.-La acción de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general es imprescriptible, sea que a ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad afecte derechos patrimoniales, tenga carácter institucional o vulnere garantías individuales. Cuando el acto normativa tenga carácter particular, por afectar solamente derechos de personal expresamente individualizadas, la acción prescribirá a los seis meses, contados a partir de su conocimiento por el interesado...”-----///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 “CARLOS HIGINIO OJEDA VILLAR C/  
 RESOLUCION N° 1696 DE FECHA 03 DE JULIO  
 DE 2009, DICTADA POR LA DIRECCION  
 GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES  
 DEL MINISTERIO DE HACIENDA; ART. 8 Y 18  
 INCISO Y) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6  
 DEL DECRETO N° 1579/2004”. AÑO: 2015 – N°



...///...Del simple cotejo entre la fecha en que fuera dictada la resolución objeto de la presente acción de inconstitucionalidad (Resolución DGJP N° 1696 del 03 de julio de 2009) y la fecha de promoción de la misma (02 de octubre de 2015), se evidencia que ha transcurrido en exceso el plazo legal -seis meses- para la promoción de la acción. Esta situación revela su indiscutible extemporaneidad definiéndose con ello la suerte de la misma.

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Sr. Carlos Higinio Ojeda Villar. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora BAREIRO DE MÓDICA, 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:

*Grady E. Bareiro de Mónica*  
 Ministra

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

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
 Secretario

Ante mí:

**SENTENCIA NÚMERO: 2131**  
 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° 3542/08 que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03) y del inc. y) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03 (en lo que respecta a la derogación del Artículo 105 de la Ley 1626/00) en relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

*Grady E. Bareiro de Mónica*  
 Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
 Ministro

Ante mí:

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
 Secretario

