



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 "CONTRA ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N°  
 2345/2003 Y EL ART. 6 DEL DECRETO N°  
 1579/2004". N° 899. AÑO 2009.-----

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Trescientos cincuenta y tres*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte y tres* días del mes de *Mayo* del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ Y ANTONIO FRETES**, Miembros ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y EL ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los señores Máximo Gabriel Almada, Reinaldo García Insfrán, Basilio González, Ruperto Guillen Vázquez, Juan Bernardo Morales Arando, Pablo Salvador Vargas Álvarez y Víctor Von Kreitmayr, 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 **NUÑEZ RODRIGUEZ** dijo: Se presentan ante esta Corte los señores Máximo Gabriel Almada, Reinaldo García Insfrán, Basilio González, Ruperto Guillen Vázquez, Juan Bernardo Morales Arando, Pablo Salvador Vargas Álvarez y Víctor Von Kreitmayr, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 8° modificado por el Art. 1° de la Ley 3542/2009 y 18 de la Ley 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/2004.-----

1.- Alegan los accionantes jubilados miembros de las de las FFAA, y en tal carácter están percibiendo el haber de retiro de la Caja Fiscal dependiente del Ministerio de Hacienda, de conformidad a lo establecido en los Arts. 187, 192 numeral 2, 211, 217, 218, 219, 224 y 226 y demás concordantes de la Ley 1.115/ 97 del Estatuto Militar, conforme lo acreditan con los decretos y resoluciones que disponen el pago de pensiones y haberes y las Boletas de pago de los mismos emitido por la Dirección de jubilaciones y Pensiones dependiente del Ministerio de Hacienda que se acompañan.-----

Sostienen que los Art. 8 y 18 de la Ley 2345/03 y su Decreto reglamentario, violan el Estado Social de Derecho, lesionando gravemente derechos y garantías consagrados en la Constitución; tales como el respeto al principio de la irretroactividad de la ley, el resguardo de los derechos adquiridos en calidad de herederas de miembros de las FFAA, la igualdad jurídica de las personas, y la inviolabilidad de la propiedad, contemplados en las Arts. 1, 14, 46, 57, 102, 103, y 109 de la Ley Suprema. Afirma que los citados artículos colisionan con derechos adquiridos, por medio de la Resolución referida.-----

2.- La Ley N° 2345/03 en su artículo 8°, modificado por el Art. 1 de la Que Ley N° 3542/2008 dispone: "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 calculadas por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente.-----

Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios

VICTOR MANUEL NUÑEZ R.  
 Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA  
 Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
 Ministro

Alf. Arnaldo Lovera  
 Secretario

*correspondientes a las programas no contributivos".-----*

Por su parte el artículo 18 del citado cuerpo normativo, establece: "A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ... w) los Artículos 187, 192 numeral 2, 211, 217, 218, 219, 224 y 226 de la Ley N° 1.115/97;... ".-----

3.- La acción debe prosperar.-----

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por los accionantes, se advierte que la acción deviene a toda luz procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema 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 normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 Cn). 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 de forma ANUAL, crea una medida de 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 no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

La Constitución Nacional en su Art. 103 garantiza la actualización de los haberes de los jubilados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios activos. Igualdad de tratamiento 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.-----

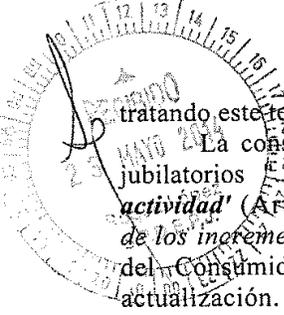
Nuestra Carta Magna garantiza también la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "iura novit curiae" ello no sólo es una facultad 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 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 aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008, no ha sido derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por los accionantes sigue estando presente y la acción contra el mismo sigue siendo procedente. Dejo esto aclarado por el modo como el Ministerio de Hacienda está



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 "CONTRA ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N°  
 2345/2003 Y EL ART. 6 DEL DECRETO N°  
 1579/2004". N° 899. AÑO 2009.-----

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



tratando este tema y a fin de evitar perjuicios mayores a los jubilados.-----  
 La constitución ordena que la ley garantice "...la **actualización**" de los haberes jubilatorios **en igualdad de tratamiento dispensado 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 a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, 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.-----

El Artículo 46 de la Ley Suprema 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.*-----

La Ley puede, naturalmente, utilizar el Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, 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 mismos.-----

Por igual razonamiento, el Art. 18 de la Ley N° 2345/03, inc. w) que implica un efecto retroactivo sobre los beneficios efectivamente adquiridos por los accionantes, lo cual le ocasiona un perjuicio patrimonial, violando un derecho y una garantía reconocido por nuestra Constitución, como es el de la propiedad privada (Art. 109).-----

Respecto al Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, considero que es igualmente inconstitucional por ser una derivación de la norma impugnada en la presente acción, por tanto corre la misma suerte que el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, y esto es así, porque si bien, en adelante el Poder Ejecutivo ya no reglamentara la aplicación de las actualizaciones, el Decreto no ha sido derogado y por tanto sigue vigente respecto los accionantes.-----

En atención a los fundamentos expuestos precedentemente, consideramos que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley N° 2345, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008, del 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 y del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, en relación a los señores Gabriel Almada, Reinaldo García Insfrán, Basilio González, Ruperto Guillen Vázquez, Juan Bernardo Morales Aranda, Pablo Salvador Vargas Álvarez y Víctor Von Kreitmayer. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Me adhiero al voto del Ministro preopinante, Dr. VICTOR NUÑEZ, en lo referente al Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003, en cuanto deroga al Art. 187 de la Ley N° 1115/98 "Del Estatuto Personal Militar", por los mismos fundamentos.-----

Con relación al Art. 8 de la citada ley, considero puntualmente, la inexistencia de agravio actual que significa que el gravamen no existe al momento que se resuelve la acción de

VICTOR A. NUÑEZ P.  
 Jefe de Sala

GLADYS E. BARBARO de MÓDICA  
 Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
 Ministro

Abog. Arnaldo Lovosa  
 Secretario

inconstitucionalidad, ya que dicho artículo normativo ha sido modificado por la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone “Modificase 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: *Ar. 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 serpa la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de los 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 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 septiembre, 1997, Ac. y Sent. N° 506).

De conformidad a lo expuesto precedentemente, tampoco corresponde el estudio del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, al ser el mismo reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003.

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Art. 18 inc. 18 w) de la Ley 2345/2003, en relación a los accionantes **Máximo Gabriel Almada, Reinaldo García Insfrán, Basilio González, Ruperto Guillen Vázquez, Juan Bernardo Morales Aranda, Pablo Salvador Vargas Álvarez, Víctor Von Kreitmayer**. Es mi voto.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: **Los Señores Máximo Gabriel Almada, Reinaldo García Insfrán, Basilio González, Ruperto Guillen Vázquez, Juan Bernardo Morales Aranda, Pablo Salvador Vargas Álvarez, Víctor Von Kreitmayer**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abog. , acompañan a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad las **Resolución y Decretos**, como documentos que acreditan la calidad de **Jubilados de las Fuerzas Armadas de la Nación**, impugnando por dicha representación los arts. 8 y 18 inc. w) 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° 2345/2003 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° 1579/2004, introduce una 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.



**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CONTRA ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N°  
2345/2003 Y EL ART. 6 DEL DECRETO N°  
1579/2004". N° 899. AÑO 2009.**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

1.1.- 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 igualitarias."

1.2.- 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 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 "iura novit curiae" ello no solo 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 ellas 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 menoscabada y/o discriminada no puede sino ser tachada de inconstitucional.

Por otro lado, cabe destacar que si bien se promulgó 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 jubilatorios se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.

2- Finalmente en relación con la impugnación referida al art. 18 inc. w) de la citada ley, así como el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, creo oportuno considerar que los mismos contravienen principios establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la ley), 46 (Igualdad de las personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones 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 en el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 y su Decreto Reglamentario.

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, por tanto, declarar la inaplicabilidad de los arts. 8 y 18 inc. w) de la ley 2345/2003 y el art. 6 del Decreto N° 1579 de fecha 30 de enero de 2004, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.

VICTOR NUÑEZ R.  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MUYICA  
Ministra

DR. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Arnaldo Lovera  
Secretario

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: -----

VICTOR M. ...

Ante mí:

*[Signature]*  
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 393

Asunción, 23 de Mayo de 2.014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida y en consecuencia declarar la inaplicabilidad de los arts. 8 (modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008), 18 inc. w) de la ley 2345/2003 y el art. 6 del Decreto N° 1579/2004 en relación con los accionantes.

ANOTAR, registrar y notificar. -----

VICTOR M. ...

Ante mí:

*[Signature]*  
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Lovera  
Secretario

