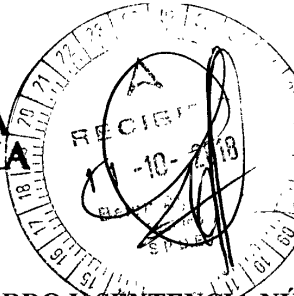




**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ROQUE DIOMEDES MIÑARRO VELAZQUEZ C/ ARTS. 9 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08”. AÑO: 2017 – N° 651.**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Novecentos treinta y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte días del mes de octubre del año dos mil diez y ocho, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **ANTONIO FRETES** y **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ROQUE DIOMEDES MIÑARRO VELAZQUEZ C/ ARTS. 9 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Roque Diomedes Miñarro Velázquez, 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 **ROQUE DIOMEDES MIÑARRO VELÁZQUEZ** promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 9 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 los Arts. 2 al 5 del Decreto N° 1579/04 “*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03*”, contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03-.-----

De las documentaciones agregadas en autos, se advierte que el accionante recurre en su calidad de jubilado-Resolución N° 1860, de fecha 25 de octubre de 1996-.-----

Refiere el accionante que las disposiciones recurridas alteran el mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios, los cuales se encuentran establecidos expresamente en el Art. 103 de la Constitución Nacional. Así mismo, sostiene que dichas normas vulneran las disposiciones contenidas en los arts. 46 y 137 de la Constitución Nacional. -----

Solicita la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios en actividad. -----

Primeramente, cabe advertir en relación a la impugnación presentada por el accionante contra el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 y contra los Arts. 2 al 5 del Decreto Reglamentario N° 1579/04; de las documentaciones agregadas en autos, por medio de la Resolución N° 1860 del 25 de octubre de 1996, por la cual se acuerda jubilación ordinaria a varios funcionarios, de entre ellos al recurrente, queda evidenciado que tales disposiciones no afectan en absoluto sus respectivos derechos, ello teniendo en consideración que ha accedido al régimen jubilatorio al amparo de un marco legal distinto a las disposiciones que impugna.----

En relación a la impugnación planteada contra el inciso y) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, resulta necesario puntualizar que el accionante se ha limitado a impugnar la citada disposición, sin referir los agravios que los mismos le ocasionarían, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Ahora bien, cabe referir respecto de la acción sobrevenida contra 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 PUBLICO”, de la siguiente manera: Art. 8°.- Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución*”

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
Ministra

Abog. Juan Carlos Rodríguez  
Secretario

*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".*-----

A fin de esclarecer los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente el Art. 103 de la Constitución Nacional:-----

*"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de 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".*-----

En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la "actualización" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.-----

En primer lugar, la "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores.-----

Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial -a la que hace referencia el Art. 103 de la CN- se refiere al reajuste de los haberes en comparación, que implica una igualdad de montos base para el cálculo de los haberes devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.-----

Lo que la Constitución establece en el in fine del artículo transcrito, implica que el monto jubilatorio, el cual es resultado de la aplicación de un porcentaje a un monto base, se calculará sobre la remuneración de los funcionarios activos y se aplicará a los inactivos, esto a fin de que con el transcurrir del tiempo, las remuneraciones imponibles no se tornen ínfimas debido al estancamiento de los montos por no conceder al desarrollo de la economía nacional, idea ya manifestada en la Convención Nacional Constituyente, en palabras del Convencional Benjamín Maciel Pasotti quien expresó: "en razón del conocimiento que tengo de miles de maestros jubilados, que están cobrando sueldos que van desde 30 a 40 mil guaraníes. Y es mi preocupación, entonces, en ese sentido, si cuál es la razón por la que no se pueda garantizar la actualización de los haberes de estas personas..." (Plenaria, Diario de Sesiones N° 20 del 08/IV/1992).-----

Por otra parte, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, mientras que la Ley N° 3542/08 supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay como tasa de actualización.-----

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta 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 se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias 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 si constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal 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 al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/2008 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la CN.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por señor **ROQUE DIOMEDES MIÑARRO VELÁZQUEZ**, y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO. -----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Comparto la conclusión a la que ha arribado el Ministro Preopinante, y me permito manifestar cuanto sigue.-----

El accionante, Roque Diomedes Miñarro Velázquez, sostiene que es jubilado de la Administración de Justicia, y que el Art. 1° de la Ley N°3542/2008 no solo vulnera lo expresamente preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, sino también lo dispuesto por los Arts. 46 y 14 de la Carta Magna.-----

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos, es menester aclarar –en primer término– el contenido y alcance del precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega. El Art. 103 de nuestra Carta Magna prescribe: “*Del Régimen 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).-----

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcrita. La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial –dispuesta por 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 pensionados, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Hecha la aclaración que precede y siguiendo con el análisis de la acción presentada –en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones– la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones supedita la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1° de la Ley N°3542/2008 – que modifica el Art. 8° de la Ley N°2345/2003 –. Este artículo establece la actualización de oficio de forma anual de los haberes jubilatorios y pensiones en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, lo cual constituye una aplicación arbitraria que no condice con el texto constitucional, en razón de que el IPC no siempre coincide con el aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

En efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los pasivos –jubilados y pensionados–, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción en que lo ejecuta el Ministerio de Hacienda respecto de los activos (el subrayado es mío).-----

De allí que, en el caso de que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir aquel aumento –en igual porcentaje– sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.-----

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*Peña Candia*  
**Dr. Diomedes Miñarro Velázquez**  
C.S.J.

*Gladys E. Barreiro de Mónica*  
**Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica**  
Ministra

*Abog. Juan B. Ferrer Martínez*  
**Abog. Juan B. Ferrer Martínez**  
Secretario

Finalmente, cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 –o su modificatoria la Ley N° 3542/2008–, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional aludida, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución).-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N°3542/2008 – que modifica el Art. 8° de la Ley N°2345/2003 – con relación al accionante. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor ROQUE DIOMEDES MIÑARRO VELAZQUEZ, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 8, 9 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 2 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”**; y contra 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”**. Para el efecto, acompaña la instrumental que acredita su calidad de JUBILADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.-----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103 y 137 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 altera el mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04** que reglamenta el **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03**, considero que el accionante no se encuentra legitimado a los efectos de su impugnación, pues dicha norma no le afecta, en razón de haber adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03, según se corrobora mediante la instrumental agregada a autos (fs. 5). Por tal motivo, difícilmente puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable, por lo que no corresponde su análisis. Misma suerte corre el **Artículo 9 de la Ley N° 2345/03**, también impugnado.-----

Con respecto al **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03**, el accionante omitió manifestarse concretamente sobre los agravios que le ocasiona la aplicación de la norma impugnada, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el Artículo 552 de nuestro Código de forma que dice: *“Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción”*. Por lo que tampoco corresponde su análisis.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), resaltamos que el mismo 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). -----

Así las cosas entendemos 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 implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorece de igual modo a los jubilados, a los cuales



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ROQUE DIOMEDES MIÑARRO VELAZQUEZ C/ ARTS. 9 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08”. AÑO: 2017 – N° 651.**-----

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.-----

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 protecciones que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino 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.-----

Por lo manifestado concluyo que dicha disposición contraviene manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de la misma con los preceptos constitucionales mencionados altamente inconciliable.-----

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, 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; y en consecuencia declarar respecto del accionante, la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03). 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:

Ante mí:



**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro



**Dra. Gladys E. Bareiro de Mógica**  
Ministra



**Abog. Julio C. Rodríguez**  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 931**

Asunción, 8 de octubre de 2018.-

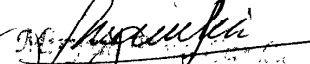
**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

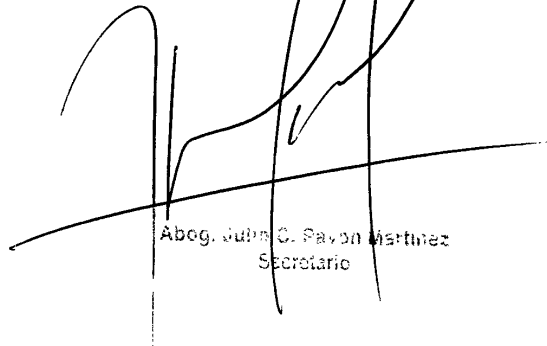
**HACER LUGAR *parcialmente*** a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N°3542/2008 que modifica el Art. 8° de la Ley N°2345/2003 —, con relación al accionante.-----

**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

  
Dra. Gladys C. Barreto de Modica  
Ministra

  
Dr. Antonio Fretes  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Savon Martínez  
Secretario

