



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *NOVECUENTOS OCUENTA Y OCHO.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintidos* 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: “JULIO CESAR IBARRA ACEVEDO C/ ART. 8 DE LA LEY 2345/03 MODF. ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08; Y ART. 18 INC. Y) Y Z) DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Julio Cesar Ibarra Acevedo, 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 **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el Sr. Julio César Ibarra Acevedo, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/20085 (que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003), Art. 18° incs. y) y z) de la Ley N° 2345/2003 y Art. 6° del Decreto N° 1579/2004.-----

El accionante es jubilado de la Administración Pública por Resolución N° 838 del 30 de noviembre de 1998 del Ministerio de Hacienda, en mérito a los 15 años y 8 meses de servicio en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, y en tal carácter percibe una jubilación de Gs. 3.047.045 según informe al 7 de abril de 2017, obrante a f. 5; sin embargo, pretende la equiparación al sueldo correspondiente al cargo que fungía al tiempo de su jubilación, cargo que según informe proveído por el MOPC percibe un sueldo de Gs. 19.433.570.-----

El Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, establece: *“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”*.-----

A su vez, el Art. 18° de la Ley 2345/2003, prescribe: *“A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ... y) los Artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/00... z’) cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en esta Ley”*.-----

Así, el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 por el cual se reglamenta la Ley N° 2345/2003, dispone: *“Mecanismo de actualización de los beneficios. En todos los casos, la actualización de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se realizará de oficio en el mes de enero de cada año, multiplicando los haberes vigentes en el año anterior por un factor de aplicación general...”*.-----

En la concreta situación que nos plantea el caso en estudio, se advierte que el accionante considera que el haber jubilatorio, percibido por el funcionario jubilado y los pensionados, debe ser el mismo al

[Signature]
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

[Signature]

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

salario percibido por el funcionario en actividad, cuestión que no se ajusta al verdadero espíritu de la norma. La 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 discriminatoria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año siguiente, 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. Por lo dicho, estimo inconstitucional el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003.-----

En relación con la impugnación del Art. 18 inc. y) que deroga los Art. 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000 corresponde hacer lugar a la acción porque la norma, además de regir las relaciones de la Administración Pública y los funcionarios activos, también regula aspectos de la Seguridad Social en relación a los funcionarios pasivos; es así que el Art. 105, derogado por el Art. 18 dispone: “*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*”; por tanto, al haberse derogado dicha norma, existe una violación evidente a la clara disposición del Art. 103 de la Constitución que garantiza la actualización de haberes jubilatorios como ya lo expresamos párrafos más arriba al analizar el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008. Sin embargo, la impugnación en relación con el Art. 18 inc. z’) debe ser desestimada por falta de exposición de agravios por parte de la accionante.-----

Finalmente, respecto al Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, es necesario destacar que el mismo era reglamentario del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, y éste, al ser derogado por la Ley N° 3542/2008, ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada, por lo que la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la 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. 1° de la Ley 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003– y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000, con relación al accionante Sr. Julio César Ibarra Acevedo por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor JULIO CESAR BARRA ACEVEDO, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 8 y 18 incisos y) y z’) 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 **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 Administración Pública.-----

Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 47, 88, 103, 132 y 137 de la Constitución, y fundamenta su acción diciendo, entre otras cosas, que las normas impugnadas crean una regulación desigual, arbitraria e injusta.-----



TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas impugnadas: -----

El Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, 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*”, dice: “*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 Subrayados son míos).-----

El Artículos 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 dice: “*A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: (...) y los Artículos 105 y 106 de la Ley 1626/00 (...)*”.-----

El Artículo 18 inc. z') de la Ley N° 2345/03 dice: “*A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: (...) cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en esta ley (...)*”.-----

El Artículo 6 del Decreto N° 1579/2004 dice: “*Mecanismo de actualización de los beneficios. En todos los casos, la actualización de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se realizará de oficio en el mes de enero de cada año, multiplicando los haberes vigentes en el año anterior por un factor de aplicación general que se calculará como sigue (...)*”.-----

ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Con respecto a la impugnación del **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**, que fuera modificado por el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08**, entendemos que este último 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). -----

De la norma arriba transcrita 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 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.-----

Es de saber 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 de la clase pasiva, 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

[Handwritten signatures and stamps]
Dra. Gladys E. Bareño de Mónica
Ministra
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 provisionales, 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 protecciones que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*”. Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: “*El Estado Garantizara 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. -----

Con respecto al **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).---

Con relación al **Artículo 18 inciso z') de la Ley N° 2345/03** entendemos que el mismo también contraviene principios establecidos en los Artículos 14, 46, 47 y 103 de la Constitución, creando una mayor desigualdad en el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08.-----

Por lo manifestado concluyo que, dichas disposiciones atacadas contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales mencionados altamente inconciliable.-----

Es de entender que ninguna Ley ordinaria puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se opone a lo establecido en preceptos constitucionales carecerá 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*”.-----

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.-----

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), del **Artículo 18 incisos y) y z') de la Ley N° 2345/03**. Es mi voto.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JULIO CESAR IBARRA ACEVEDO C/ ART. 8 DE LA LEY 2345/03 MODF. ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08; Y ART. 18 INC. Y) Y Z) DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2017 - N° 642.

A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PENA CANDIA**, por los mismos fundamentos.

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedandó acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 983

Asunción, 22 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 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003—, y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000, con relación a la accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

