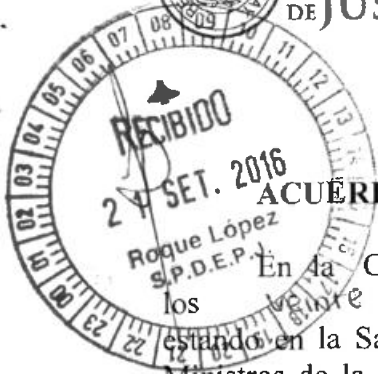




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "NICOLAS ENRIQUE BREUER PLANAS C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2008 – N° 317.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: mil trescientos treinta y cinco

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ... días del mes de ... 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: "NICOLAS ENRIQUE BREUER PLANAS C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y DECRETO N° 1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Nicolás Enrique Breuer Planas, 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 Nicolás Enrique Breuer Planas promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 Inc. b) y p) de la Ley N° 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*", y contra el Decreto N° 1579/04 "*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03*".-----

El accionante justifica su legitimación acompañando los documentos que acreditan que el mismo reviste la calidad de jubilado.-----

Argumenta que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos en los Arts. 6, 14 y 103 de la Constitución Nacional. Así mismo, 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 en concepto de haber jubilatorio.-----

Primeramente cabe referir que con relación al Art. 8 de la ley N° 2345/03 se da la inexistencia de agravio actual, es decir, el gravamen ya no tiene existencia al momento en que es resuelta la acción de inconstitucionalidad, ello debido a que la norma impugnada ha sido modificada por la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: "*Modifícase 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 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*".-----

Nos encontramos ante un caso en el cual existe una alteración de las circunstancias que motivaron el proceso, circunstancia que conlleva una pérdida de toda virtualidad práctica. Esta Magistratura ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se dicta, y, advirtiendo que en el caso de autos los supuestos de hecho se han alterado, cualquier pronunciamiento sería un

[Signature]
Dra. Gladys Bareiro de Módica
Ministra

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

pronunciamiento en abstracto y carente de significación efectiva, lo que es vedado ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.-----

En relación a la objeción presentada contra el Inc. p) de la Ley N° 2345/03, resulta necesario puntualizar que la jubilación concedida al recurrente Nicolás Enrique Breuer Planas, -*Resolución N° 1031*- ha sido de conformidad a lo estipulado en los Arts. 86 y 87 de la Ley N° 1291 del 18 de diciembre de 1987 "*QUE MODIFICA, AMPLIA Y DEROGA DISPOSICIONES DE LA LEY N° 356 DE FECHA 9 DE JULIO DE 1956 Y ESTABLECE NUEVA CARTA ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCION*"; siendo así, se evidencia que las disposiciones derogadas y cuya reivindicación se pretende obtener por esta vía no generan agravios a los derechos del accionante, ello considerando que las derogaciones referidas ya no afectan al mismo.-----

Respecto a la impugnación del Inc. b) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03 y del Decreto N° 1579/04 por el cual se reglamenta la Ley N°2345/03, se advierte que el accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos ocasionado por la normativa impugnada, el mismo solo se limita a enunciar genéricamente la impugnación la mencionada disposición, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor Nicolás Enrique Breuer Planas. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor *Nicolás Enrique Breuer Planas*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Artículos 8 (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 PÚBLICO*") y **18 incisos b) y p)** 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 **Decreto N° 1579/04** "*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*". Para el efecto arrima a estos autos la Resolución N° 1031, dictada por el Ministerio de Hacienda "*POR LA CUAL SE ACUERDA JUBILACION ORDINARIA A FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, A DOCENTES DEL MAGISTERIO NACIONAL Y DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL*", que acredita la calidad de Jubilado del accionante, en merito a los treinta y seis años y ocho meses de servicios prestados en la docencia universitaria (Expt. MH. N°2714/98).-----

Alega el recurrente que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 47, 48, 103 y 109 de la Constitución y fundamenta su presentación manifestando, entre otras cosas, que "(...) *la norma legal que se impugna, hace trizas de los derechos humanos de los jubilados (...)*".-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**, es de resaltar que el mismo actualmente se encuentra derogado por el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08**, cuestión no suscitada al momento de la presentación de la acción. De igual manera corresponde el análisis del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08, en razón de 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). 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...///...*"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"NICOLAS ENRIQUE BREUER PLANAS C/
ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y
DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2008 – N° 317.-----



precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos (Negritas y Subrayado son

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".-----

Ante la norma transcripta, cabe mencionar 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 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.-----

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.-----

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.-----

El inciso b) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03 deroga el Artículo 22 del Decreto Ley N° 6436/41, que admitía la devolución de los aportes a los docentes.-----

En referencia al inciso p) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03 atacado en autos, el mismo deroga los Artículos 86 y 87 de la Ley 1291/87 "QUE MODIFICA, AMPLIA Y DEROGA DISPOSICIONES DE LA LEY N° 356 DE FECHA 9 DE JULIO DE 1956 Y ESTABLECE NUEVA CARTA ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN", que disponía:-----

Artículo 86: "Tienen derecho a jubilación ordinaria completa, los profesores que hayan ejercido la docencia universitaria durante veinte años y después de haber cumplido

Dra. Gladys Breuer de Mónica
Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

los cuarenta y cinco años de edad" (Negritas y subrayado son míos).-----

Artículo 87: "La jubilación universitaria da derecho a una mensualidad equivalente al último sueldo percibido antes de acogerse a dicho beneficio. En los casos de acumulación de cátedras, la jubilación será equivalente al promedio de los sueldos percibidos por el profesor durante los dos últimos años. Las asignaciones por jubilación serán actualizadas anualmente, para equipararlas a los sueldos vigentes" (Negritas y subrayado son míos).-----

Según constancias de autos, el señor **Nicolás Enrique Breuer Planas** se acogió a los beneficios de la jubilación ordinaria bajo el imperio del **Decreto Ley N° 6436/41** (derogado en todas sus partes por el Artículo 66 de la Ley N° 1725/01 "**QUE ESTABLECE EL ESTATUTO DEL EDUCADOR**"), y conforme a los preceptos contenidos en los **Artículos 86 y 87 de la Ley 1291/87** (constatado por lo dispuesto en la Resolución N° 1031 agregada a fojas 3 de autos), lo que nos lleva a concluir que al ser derogadas las mencionadas disposiciones por los incisos b) y p) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03, se produce la existencia de un "efecto retroactivo" sobre los beneficios ya adquiridos por el recurrente, 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).-----

La normativa contemplada en el Artículo 18 inc. p) de la Ley N° 2345/03 contraviene el Artículo 14 de la Constitución que dice: "*Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado*".-----

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 **Decreto N° 1579/04**, el accionante se limitó a cuestionar en forma general la disposición, omitiendo señalar el artículo que le afecta y lesión concreta que le agravia, lo que impide su análisis, pues es de entender que por mandato legal esta Sala no puede efectuar declaraciones de inconstitucionalidad "en abstracto", es decir, fuera de un "caso concreto" en el que aquellas deban aplicarse, de conformidad a lo previsto en el Artículo 552 de nuestro Código de forma.-----

Por lo manifestado precedentemente concluyo que las normas impugnadas en autos (**Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 y Artículo 18 incisos b) y p) de la Ley N° 2345/03**) contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 14 "*De la Irretroactividad de la Ley*", 46 "*De la Igualdad de las personas*", 47 num. 2) "*De las Garantías de la Igualdad*", 103 "*Del Régimen de Jubilaciones*" y 137 "*De la Supremacía de la Constitución*" de la Constitución siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

Por tanto, opino que debe *hacerse lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **Nicolás Enrique Breuer Planas** 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 de **los incisos b) y p) del Artículo 18 de la Ley 2345/03**, respecto del mismo, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Me adhiero parcialmente al voto de la Dra. Bareiro en cuanto hace lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad en relación al Art. 1 de la Ley 3542/2008 – Que modifica el Art. 8 de la ley ...////...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"NICOLAS ENRIQUE BREUER PLANAS C/
ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y
DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2008 – N° 317.-----**



21 SET 2016 2345/2003 – por los mismos argumentos.-----
Roque López Simismo, me adhiero parcialmente al voto del Dr. Fretes en cuanto rechaza la acción con relación al Art. 18 inc. b) y p) de la Ley 2345/2003, y al Decreto 1579/2004, por compartir los fundamentos esgrimidos. En efecto, según surge de la Resolución N° 1031 agregada a f. 3, al accionante se le acordó su jubilación ordinaria como docente del Magisterio Nacional, de conformidad con los Arts. 86 y 87 de la Ley 1291/1987. Es decir, la normativa cuya reivindicación pretende lograr con la declaración de inconstitucionalidad, es la que efectivamente se le aplicó, por lo que la acción no revestiría ninguna virtualidad.--

En relación con la derogación del Art. 22 del Decreto 6436/1941, el cual admitía la devolución de los aportes de los docentes, por el Art. 18 inc. b) de la Ley 2345/2003, efectivamente la impugnación fue formulada en términos genéricos, sin expresar ningún agravio concreto; lo mismo en relación al Decreto 1579/2004, por lo que no amerita un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala.-----

En conclusión, considero que la acción debe prosperar parcialmente, y declararse la inaplicabilidad en relación al accionante únicamente del Art. 1 de la Ley 3542/2008 – Que modifica el Art. 8 de la ley 2345/2003 –. 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;

Dra. *[Signature]* **Ministra**

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1335.
Asunción, 20 de ~~septiembre~~ de 2.016.-
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-, en relación con el accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Dra. *[Signature]* **Ministra**

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario