



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO.** *Del cuatrocientos cincuenta y nueve.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintuno* días del mes de *octubre* 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: "PEDRO AYALA ÁVALOS C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Pedro Ayala Avalos, 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 esta Corte el señor Pedro Ayala Ávalos por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N°3542/2008 "*Que modifica 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*".-----

Alega que la norma impugnada afecta principios constitucionales establecidos en los Arts. 103 y 137 de la Constitución Nacional. Sostiene como fundamento de su pretensión, que el hecho de que la ley determine que los haberes jubilatorios serán actualizados de oficio de acuerdo al promedio de los incrementos de salarios del sector público, a más de establecer el tope de dichas tasas de actualización a través del índice de precios al consumidor (IPC), les llevará a percibir menores beneficios que los que percibían bajo el amparo de las normativas especiales que les otorgaban similares beneficios a los de los funcionarios públicos en actividad.-----

Acredita su legitimación activa, en su calidad de funcionario jubilado, con el documento que acompaña, Resolución N° 772 de fecha 25 de marzo de 2011, dictada por el Ministerio de Hacienda "*POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA RESOLUCIÓN DGJP N°.1826/07 "POR LA CUAL SE ACUERDA JUBILACIÓN OBLIGATORIA A FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", EN LAS PARTES QUE AFECTAN AL SEÑOR PEDRO AYALA ÁVALOS*" "*SR. PEDRO AYALA ÁVALOS, .....en la suma mensual de GUARANÍES NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL VEINTE (Gs.986.020), en mérito a los treinta y cuatro años once meses y dieciséis días de servicios prestados*" (f. 4).-----

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"** reza: "*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 serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente...*". Por su parte, el **Art. 1 de la Ley N° 3542/2008**, introduce la siguiente modificación: "*Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección*

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Abog. Arnaldo Leveira*  
Secretario

*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...".-----*

Entrando a examinar el texto del Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 "*Que modifica 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"*", se nota que no ha variado sustancialmente el contenido de dicha norma. Es por ello que los agravios del accionante persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando por tanto un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación a la normativa vigente. Tenemos pues, el deber constitucional y legal de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de dar respuesta al justiciable, además de satisfacer el interés público en la protección y defensa de los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, nuestra Carta Magna garantiza 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 de los justiciables, máxime cuando en aplicación del principio *iura novit curiae*, ello no sólo es una facultad, sino que es deber del magistrado identificar el derecho positivo aplicable al caso, de manera a emitir un pronunciamiento congruente.-----

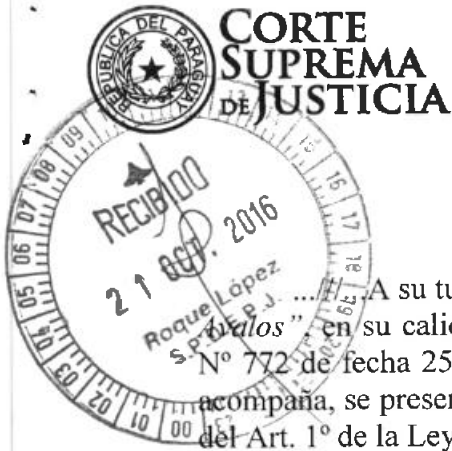
Respecto a este artículo y aun con la modificación introducida por el Art. 1 de la Ley N°3542/2008, la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que "la Ley" garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, ni la ley, en este caso la Ley N°2345/2003, 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 en nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 CN).-----

La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional, implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, debe favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción 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.-----

De ahí que al supeditar la actualización de los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en 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, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. Tampoco la actualización debería hacerse en función a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciéndose de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

Por las razones precedentemente expuestas, notando que el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 "*Que modifica 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"* aun con la modificación introducida, sigue colisionando el Art. 103 de nuestra Carta Magna, considero que corresponde hacer lugar la presente 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 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*", en relación al accionante. Es mi voto.-----

... /// ...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"PEDRO AYALA ÁVALOS C/ ART. 1 DE LA  
LEY N° 3542/2008". AÑO: 2015 – N° 1408.-----**

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor "*Pedro Ayala Ávalos*" en su calidad de Jubilado de la Administración Pública según Resolución DGJP N° 772 de fecha 25 de marzo de 2011 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03".-----

Alega el accionante que la norma impugnada vulnera lo expresamente preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, ya que no permite que su haber jubilatorio sea actualizado de acuerdo al tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

El Art. 1° de la Ley N° 3542/08 reza: "...*Modifícase el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, 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...*".-----

Primeramente debemos afirmar que el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03, pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, 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.-----

El Art. 103 de la C.N. dispone que "La Ley" garantizará 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 a "...el mecanismo preciso a utilizar" la Ley N° 3542/08 no puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecería de validez (Art. 137 CN).-----

La Constitución Nacional 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° 3542/08 supedita "a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el BCP", como tasa de actualización.-----

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 establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*". Por lo tanto, 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 estas 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, pues los haberes jubilatorios deben de ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas, considero que debe hacerse lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08. Es mi voto.-----

  
GLADYS E. BAREIRO de MODICA  
Ministra

  
María Teresa Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El señor Pedro Ayala Avalos promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley N° 3542/08 "*QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*.....

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que el accionante reviste la calidad de jubilado de la administración pública -Resolución DGJP N° 772/2011.-

El recurrente alega que las normas impugnadas por medio de esta acción de inconstitucionalidad no solo vulneran lo expresamente preceptuado en el artículo 103 de la Constitución Nacional, sino que también va de contramano en relación a las disposiciones contenidas en los Arts. 14 y 46 de la citada Carta Magna.....

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º 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. 8º.- 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 fin de aclarar 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 al 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"*.....

Se verifica claramente que la Constitución Nacional en su Art. 103 dispone que la Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios 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 BCP como tasa de actualización.-----

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

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° 3542/08 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.-...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"PEDRO AYALA ÁVALOS C/ ART. 1 DE LA  
LEY N° 3542/2008". AÑO: 2015 – N° 1408.-----**



...Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 en relación al señor Pedro Ayala Avalos, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. 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:

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

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 1408

Asunción, 21 de octubre de 2.016.-

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 del Art. 1 de la Ley N° 3542/08, en relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

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

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

