



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"AGAPIO CARLOS MARIA OCAMPOS ARBO  
Y OTROS C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N°  
2345/2003 Y DECRETO REGLAMENTARIO N°  
1579/2004". AÑO: 2015 - N° 1226.**-----

1768



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Mil setecientos sesenta y cinco

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los dos días del mes de diciembre 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: "AGAPIO CARLOS MARIA OCAMPOS ARBO Y OTROS C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Agapio Carlos María Ocampos Arbo, Luis Concepción González Arias, Marfilda Ortiz de Prieto, Alfredo Cañete León, Julián Pedro Pablo Colman, Griselda Lujan Maso May, Primo Nolazco Montiel Vera y Marta Olga María Acosta de Ocampos, 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 presentan ante esta Corte los siguientes accionantes: 1- Agapio Carlos María Ocampos Arbo, 2- Luis Concepción González Arias, 3- Marfilda Ortiz de Prieto, 4- Alfredo Cañete León, 5- Julián Pedro Pablo Colmán, 6- Griselda Luján Maso May, 7- Primo Nolazco Montiel Vera, y 8- Marta Olga María Acosta de Ocampos, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 de la Ley 2345/2003 y el Decreto N° 1579/2004, por considerar que vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la C.N.-----

1- Los accionantes afirman ser jubilados de la Administración Pública y del Magisterio Nacional, lo cual acreditan con las siguientes instrumentales: 1- Resolución N° 1234/1991, 2- Resolución N° 1379/1996, 3- Resolución N° 1985/2004, 4- Resolución N° 912/1998, 5- Resolución DGJP N° 3130/2010, 6- Resolución N° 51/1997, 7- Resolución N° 165/1995, 8- Resolución DGJP N° 395/2011. Señalan que el Art. 8 de la Ley 2345/2003, y el Decreto N° 1579/2004, al introducir como factor de actualización el promedio de incrementos salariales y también al IPC del BCP, pretenden dejar de lado la actualización automática de equiparación de sueldos de los jubilados con respecto a los funcionarios en servicio activo. Refieren que el Art. 18 tampoco se compadece con las normas constitucionales al derogar numerosas normas que les favorecían, creando de esa forma desigualdades injustas.-----

La Fiscalía General del Estado aconsejó hacer lugar parcialmente a la acción únicamente en relación al Art. 1 de la Ley 3542/2008 Que modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03.-----

2- El Art. 8° de la Ley 2345/03, modificado por el Art. 1 de la 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 calculados por el

**GLADYS BAREIRO de MODICA**  
Ministra

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

*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”.*-----

3- La acción debe prosperar parcialmente.-----

A partir de los términos del escrito de promoción de la acción de inconstitucionalidad, y si bien los accionantes se limitaron a impugnar el Art. 8 de la Ley 2345/2003, no obstante, esta Corte no puede dejar de considerar la modificación introducida por el Art. 1 de la Ley 3542/2008; máxime cuando los agravios expuestos por los mismos son igualmente predicables respecto de la ley modificatoria, que no ha variado sustancialmente la cuestión regulada por la norma modificada.-----

La situación inconstitucional persiste hasta la fecha, puesto que si bien el Art. 8 de la Ley 2345/2003 fue modificado por el Art. 1 de la Ley 3542/2008, no fue derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. En realidad, sigue vigente pero con las modificaciones introducidas por el Art. 1 de la Ley 3542/2008, por lo que los agravios constitucionales manifestados por los accionantes siguen estando presentes, 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.-----

Pues bien, respecto a este artículo y aún con la modificación introducida, la acción de inconstitucionalidad sigue siendo a todas luces procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que “la Ley” debe garantizar 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 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 funcionarios 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 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, 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, produciendo de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

En lo que respecta a la impugnación del Art. 18 de la Ley 2345/2003, se puede notar que los accionantes lo hacen en forma genérica, sin especificar el inciso, ni hacer referencia alguna a las disposiciones cuya derogación les estarían causando agravios. Lo mismo en relación al Decreto N° 1579/2004, tampoco precisa el artículo del decreto que le...//...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"AGAPIO CARLOS MARIA OCAMPOS ARBO  
Y OTROS C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N°  
2345/2003 Y DECRETO REGLAMENTARIO N°  
1579/2004". AÑO: 2015 - N° 1226.-----**

...estaría afectando particularmente. Por estas razones, no cabe emitir pronunciamiento alguno respecto al Art. 18 de la Ley 2345/2003 ni respecto al Decreto N° 1579/2004.-----

En cuanto a la señora Marta Olga María Acosta de Ocampos, la misma no acredita su legitimación a los efectos de la presente impugnación. En efecto, se limitó a agregar la Resolución DGJP N° 395 de fecha 16 de febrero del 2011, por la cual se le denegó por improcedente su solicitud para acogerse a la jubilación ordinaria, al no contar con los años de servicios requeridos (f. 18). De ahí que al no haber justificado su calidad de jubilada -que es lo que la habilitaría a impugnar disposiciones que hacen referencia a la actualización de haberes jubilatorios-, la acción debe rechazarse en relación a la misma por falta de legitimación.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida por Agapio Carlos María Ocampos Arbo, Luis Concepción González Arias, Marfilida Ortiz de Prieto, Alfredo Cañete León, Julián Pedro Pablo Colmán, Griselda Luján Maso May, y Primo Nolazco Montiel Vera, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008 "Que modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03", únicamente en relación a los mencionados accionantes. Es mi voto.-----

A su turno la **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Los Señores *Agapio Carlos María Ocampos Arbo, Luis Concepción González Arias, Marfilida Ortiz de Prieto, Alfredo Cañete León, Julián Pedro Pablo Colman, Griselda Lujan Maso May, Primo Nolazco Montiel Vera y Marta Olga María Acosta de Ocampos*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presentan a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 de la Ley N° 2345/03 y Decreto N° 1579/04.-----

Alegan los accionantes que el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 así como el Decreto reglamentario introducen como factor de actualización el promedio de incrementos salariales y también al IPC del B.C.P. que son cosas totalmente extrañas a la norma constitucional. Sostienen que se encuentran vulnerados los Arts. 46, 103y 137 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar debemos mencionar que la Sra. Marta Olga María Acosta de Ocampos no acreditó fehacientemente ser Jubilada de la Administración Pública- de hecho por Resolución DGJP N° 395 del 16 de febrero de 2011 el Ministerio de Hacienda le denegó la solicitud de jubilación ordinaria por no reunir los años de servicios requeridos por la ley de la materia- en consecuencia, la misma no puede sentirse agraviada por las normas impugnadas ya que nunca le fueron aplicadas.-----

Por otro lado, el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03, pero la modificación introducida no altera 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

*GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA*  
Ministra

*MINISTRA C.S.J.*  
Ministro

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario

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 ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

En cuanto al Art. 18 de la Ley N° 2345/03 y el Decreto N° 1579/04 los accionantes se limitaron a citarlos de modo general, pero sin especificar que parte o disposición en concreto les afecta a sus derechos, por lo que en virtud a lo establecido en el Art. 552 del C.P.C. no corresponde su estudio por esta Sala.-----

Por tanto, concluyo que debe hacerse lugar paracialmente a la Acción de Inconstitucionalidad con relación al Artículo 1° de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03) con respecto a los Señores *Agapio Carlos María Ocampos Arbo, Luis Concepción González Arias, Marfilida Ortiz de Prieto, Alfredo Cañete León, Julián Pedro Pablo Colman, Griselda Lujan Maso May y Primo Nolazco Montiel Vera*. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Los señores *Agapio Carlos María Ocampos Arbo, Luis Concepción González Arias, Marfilida Ortiz de Prieto, Alfredo Cañete León, Julián Pedro Pablo Colman, Griselda Lujan Maso May, Primo Nolazco Montiel Vera y Marta Olga María Acosta de Ocampos* promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 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° 2345/03*”.---

Argumentan que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos en los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional. Así mismo, peticionan que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones objetadas; consecuentemente se disponga la actualización del monto que perciben mensualmente en concepto de haber jubilatorio.-----

La primera cuestión a examinar en cualquier proceso es la relativa a la legitimación procesal. Es decir, si la relación señalada y suscitada con motivo del proceso, puede tener la virtualidad de generar una confirmación, modificación o extinción de la relación jurídica de fondo que subyace en el mismo, vale decir, si existe la “*legitimatío ad causam*”. Es esta la primera obligación a cargo de cualquier juzgador, y es la razón por la cual nos imponemos con carácter previo su consideración.-----

En tal sentido, de las instrumentales acompañadas al escrito de promoción de la acción se constata que en relación a la señora *Marta Olga María Acosta de Ocampos* no se ha justificado su calidad de jubilada o pensionada de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, no se ha acreditado tal condición, es más, consta en autos copia de la Resolución DGJP N° 395 del 16 de febrero de 2011, por el cual se deniega por improcedente la jubilación ordinaria solicitada por la señora *Marta Olga María Acosta de Ocampo*, por tanto, esta Magistratura se ve imposibilitada -con relación a la misma- a estudiar la inconstitucionalidad o no de las normas impugnadas, ya que el requisito esencial no ha sido justificado. Y este requisito es esencial dado que la acción ha sido...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"AGAPIO CARLOS MARIA OCAMPOS ARBO  
Y OTROS C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N°  
2345/2003 Y DECRETO REGLAMENTARIO N°  
1579/2004". AÑO: 2015 - N° 1226.**-----



...dirigida contra disposiciones que afectan a quienes ostenten la calidad de jubilados de la Administración Pública. Conforme a las circunstancias precedentemente descriptas, en relación a la señora Marta Olga María Acosta de Ocampos corresponde desestimar la presente acción por defectos formales.-----

Ahora bien, en cuanto los señores Agapio Carlos María Ocampos Arbo, Luis Concepción González Arias, Marfilida Ortiz de Prieto, Alfredo Cañete León, Julián Pedro Pablo Colman, Griselda Lujan Maso May, Primo Nolazco Montiel Vera, esta Magistratura manifiesta cuanto sigue:-----

En cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha disposición normativa ha sido modificada por la Ley N° 3542/08, en tal sentido, al momento de promoverse la presente acción de inconstitucionalidad (once de septiembre de 2015) la disposición cuestionada se encontraba modificada por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08; esta circunstancia permite colegir que un pronunciamiento en relación a la aplicabilidad o inaplicabilidad de una disposición que ya fuera modificada por otra, se tornaría inoficiosa además de ineficaz y carente de interés práctico; en el caso de autos cualquier pronunciamiento por parte de esta Magistratura sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado, ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.-----

En relación al cuestionado Art. 18 de la Ley N° 2345/03 y al Decreto N° 1579/04 se advierte que los accionantes se limitan a la mera enunciación de la impugnación de tales normativas, la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por tales disposiciones, se verifica una impugnación meramente genérica, 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 lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por los señores Agapio Carlos María Ocampos Arbo, Luis Concepción González Arias, Marfilida Ortiz de Prieto, Alfredo Cañete León, Julián Pedro Pablo Colman, Griselda Lujan Maso May, Primo Nolazco Montiel Vera y Marta Olga María Acosta de Ocampos. 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 FARIAS  
Ministra de MODICA

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1768.

Asunción, 02 de diciembre de 2016.-

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 Artículo 1º de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03) con respecto a los Señores Agapio Carlos María Ocampos Arbo, Luis Concepción González Arias, Marfilda Ortiz de Prieto, Alfredo Cañete León, Julián Pedro Pablo Colman, Griselda Lujan Maso May y Primo Nolasco Montiel Vera.

ANOTAR, registrar y notificar.

*GLADYS VARELA de MODICA*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Julio C. Payón Martínez*  
Secretario

