



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAD PROMOVIDA POR NARCISO ANTONIO CASTILLO VALENZUELA C/ ART. 1° DE LA LEY N°3542 QUE MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY N°2345/03, ARTS. 2, 4, 5, 8, 9, 10 Y 18 INC. Y) Z) DE LA LEY 2345/2003, Y EL ART. 3° Y 6° DEL DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N°1579 DICTADO EN FECHA 30 DE ENERO DE 2004, POR EL CUAL SE REGLAMENTA DICHA LEY; EL ART. 1 DE LA LEY N°3542/08, Y LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES B. N°3306. AÑO: 2019 N°:1209.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Quinientos veinte.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *dieciseis* días del mes de *Octubre* del año dos mil *veintitres*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAD PROMOVIDA POR NARCISO ANTONIO CASTILLO VALENZUELA C/ ART. 1° DE LA LEY N°3542 QUE MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY N°2345/03, ARTS. 2, 4, 5, 8, 9, 10 Y 18 INC. Y) Z) DE LA LEY 2345/2003, Y EL ART. 3° Y 6° DEL DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N°1579 DICTADO EN FECHA 30 DE ENERO DE 2004, POR EL CUAL SE REGLAMENTA DICHA LEY; EL ART. 1 DE LA LEY N°3542/08, Y LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES B. N°3306”**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor Narciso Antonio Castillo Valenzuela por derecho propio 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: -----

CUESTIÓN:

Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?-----
Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS.**-----

A la cuestión planteada, el **Doctor DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: En fallos anteriores ya me he pronunciado respecto al Art. 1 de la Ley N°3542/2003, que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley 3542/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley N°2345/2003 y respecto a los Arts. 4, 10 y 18 inc. y) y z) de la Ley 2345/03, los Arts. 3 y 6 del Decreto 1579/04, el Art. 9 de la Ley 4252/10 y la Resolución DGJP N°3306/18; por los siguientes fundamentos.-----

Ahora bien, respecto al Art. 2° de la Ley N° 2345/2003, modificado por la Ley N° 2527/2004, entiendo que dicha modificación no ha alterado en lo sustancial esta norma atacada de inconstitucional y la nueva redacción de la misma no ha variado sustancialmente la cuestión regulada por dicha disposición legal. Es por ello que considero que los agravios del accionante persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando, repito, un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación con la normativa vigente.-----

Gustavo E. Santander Dans
Ministro
Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ
Dr. Victor Rios Ojeda
Ministro
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Hecha esta salvedad, respecto al agravio expresado por el accionante de la afectación a derechos adquiridos por la prohibición establecida en el Art. 2° de la Ley N° 2345/2003 -modificado por el Art. 1° de la Ley N° 2527/2004- conviene aclarar que los afiliados a la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones dependiente del Ministerio de Hacienda, durante sus años de aporte no han destinado un porcentaje de sus remuneraciones a este rubro, como para hallarse legitimados a reclamar el pago en concepto de aguinaldo.-----

No obstante, por la Ley N° 3414/2007, se autorizó al Poder Ejecutivo a disponer el pago de una gratificación anual a los jubilados y pensionados del sector contributivo de la Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda, conforme a la disponibilidad presupuestaria. Es así que, en las sucesivas leyes presupuestarias y de acuerdo con la disponibilidad de recursos, los jubilados y pensionados han venido recibiendo una gratificación especial anual, aunque no con el nombre de aguinaldo. En este sentido, el Art. 131 de la Ley N° 6672/2020 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021" dice: "Autorízase al Poder Ejecutivo a pagar una gratificación especial anual a los jubilados y pensionados del sector contributivo en la proporción establecida por este, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias y a la reglamentación que será fijada para el efecto". De ahí que no se podría predicar un agravio actual para el actor en este sentido.-----

Por último, con relación a los agravios vertidos contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 -que establece el lapso de tiempo a tener en cuenta para el procedimiento de cálculo para la determinación de la remuneración base de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro-, entiendo que constituye una modificación positiva respecto a los seis meses tomados para el cálculo de la jubilación antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003, que en la práctica permitía realizar numerosas maniobras en perjuicio de la existencia misma de la Caja, como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación, para que se jubile con un sueldo mayor al que fuera objeto de aporte real a la Caja en el transcurso de su carrera pública. Situaciones como ésta han llevado a un estado insostenible que desequilibraba la situación patrimonial de la Caja, la cual debía pagar montos superiores a los percibidos como consecuencia de las maniobras referidas.-----

La Ley N° 2345/2003 tiene por objeto lograr la sostenibilidad de la Caja de Jubilados del sector público, a través de pagos más equitativos y no ficticios, con lo cual considero que tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte es una medida lógica, racional y contablemente acertada. La Caja de jubilados públicos, ni ninguna otra puede sobrevivir cuando sus ingresos son superados ampliamente por sus egresos. Este es un principio básico de subsistencia económica y la Corte no puede desconocer esta situación, que busca el equilibrio, la equidad y la justicia social a través del pago de jubilaciones, dando a cada uno lo que por derecho le pertenece, por lo que corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad respecto a esta norma.-----

Además, no se puede hablar de la existencia de un efecto retroactivo sobre beneficios ya adquiridos puesto que la actual ley de la Caja Fiscal fue modificada antes de que se suscitara los acontecimientos que ocasionaron que el accionante iniciara los trámites y efectivamente se le concediera el beneficio de la jubilación. Así, en el caso de autos, el accionante, al momento de la promulgación de la Ley N° 2345/03, poseía respecto a los derechos jubilatorios regulados por el sistema anterior sólo una expectativa de derecho.-----

Por las razones precedentemente expuestas y visto el parecer del Ministerio Público, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAD PROMOVIDA POR NARCISO ANTONIO CASTILLO VALENZUELA C/ ART. 1° DE LA LEY N°3542 QUE MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY N°2345/03, ARTS. 2, 4, 5, 8, 9, 10 Y 18 INC. Y) Z) DE LA LEY 2345/2003, Y EL ART. 3° Y 6° DEL DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N°1579 DICTADO EN FECHA 30 DE ENERO DE 2004, POR EL CUAL SE REGLAMENTA DICHA LEY; EL ART. 1 DE LA LEY N°3542/08, Y LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES B. N°3306. AÑO: 2019 N°:1209.-----



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. **ES MI VOTO**.-----

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA**, dijo: Coincido con la postura sostenida por el Ministro Preopinante, en cuanto a hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad respecto Art. 1° de la Ley N° 3542/08 Que modifica el Art. 8 de la ley N° 2345/03 y su consecuente inaplicabilidad con relación al accionante. Del mismo modo concuerdo con los fundamentos esgrimidos respecto de la acción de inconstitucionalidad contra a los Arts. 2,4, 8, 9, 10 y 18 Inc. y) de la Ley 2345/03 y los Arts. 3° y 6° del Decreto del Poder Ejecutivo N° 1579/04 y la Resolución de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones B. N° 3306.-----

Sin embargo me permito disentir respecto a las posturas adoptadas por el Ministro preopinante en cuanto a los **Arts. 5 y 18 Inc. z)** de la **Ley 2345/03**, por los siguientes fundamentos:-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03**, considero oportuno mencionar que el accionante efectivamente se encuentra afectado por su aplicación, pues el sistema por el cual ha adquirido la jubilación es coincidente con la vigencia de la Ley 2345/03, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos (fs. 03).-----

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 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.

De ahí que la aplicación de dicho dispositivo jurídico, ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 "De la Irretroactividad de la Ley" 46 "De la Igualdad de las Personas" 47 numeral 2. "De las Garantías de la Igualdad" y 103 "Del Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos", al impedir a la accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilada, que sea digno y le garantice un nivel de vida optimo y básico.-----

[Handwritten signatures and names of the Justices and Secretary]

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Dr. Victor Ríos Ojeda
Ministro

Abon. Julio C. Ravón Martínez
Secretario

Con relación al **Artículo 18 inciso z) de la Ley N° 2345/03** entendemos que el mismo al regular los requisitos para "acceder" al régimen jubilatorio en beneficio de los docentes ya no le es aplicable a la accionante, quien ya ostenta la calidad de jubilada del Magisterio Nacional. Por lo que no corresponde su análisis.-----

Por tanto, en virtud a lo manifestado, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** al 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) y del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03. ES MI VOTO.**-----

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS**, dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 14/04/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 30/05/23.-----

El señor NARCISO ANTONIO CASTILLO VALENZUELA, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 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", los Arts. 2, 4, 5, 8, 9, 10 y 18 inciso y), z) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", los Arts. 3 y 6 del Decreto N° 1579/04, reglamentario de la Ley N° 2345/03 y la Resolución DGJP-B N° 3306 del 18 de julio de 2018 emanada del Ministerio de Hacienda.-----

Obra en autos la constancia que el accionante tiene la calidad de jubilado como Docente del Magisterio Nacional, conforme a la Resolución DGJP-B N° 3306 del 18 de julio de 2018.--

La parte recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 14, 46, 47, 88, 101, 102 y 103 de la Constitución Nacional, al impedir el cobro de aguinaldo, al afectar un nivel de vida óptimo y básico, al afectar el porcentaje calculado para el jubilado docente y socavar derechos adquiridos.-----

En relación a las objeciones contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08, que 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 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*". Vemos que la segunda parte de la disposición regula la actualización, estableciendo que ella debe ser realizada atendiendo al IPC del ejercicio fiscal anterior, calculado por la Banca Matriz.-----

Por su parte, el texto constitucional en el Art. 103, dispone: "*Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios v 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".-----

La disposición constitucional previene que todo ajuste a los haberes jubilatorios debe ser hecho dando igual tratamiento a los funcionarios pasivos y activos. En cambio, la lectura comparativa de la ley y la Carta Magna permite comprender la existencia de vulneración constitucional, debido a que cuando la ley dispone acerca de las actualizaciones, lo hace utilizando una tasa distinta a la que es tenida en cuenta para los funcionarios en actividad. Queda constatada entonces la inconstitucionalidad por vulneración de la supremacía, por un lado, y por el otro infringe el derecho a la igualdad, garantía materializada solamente cuando

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAD PROMOVIDA POR NARCISO ANTONIO CASTILLO VALENZUELA C/ ART. 1° DE LA LEY N°3542 QUE MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY N°2345/03, ARTS. 2, 4, 5, 8, 9, 10 Y 18 INC. Y) Z) DE LA LEY 2345/2003, Y EL ART. 3° Y 6° DEL DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N°1579 DICTADO EN FECHA 30 DE ENERO DE 2004, POR EL CUAL SE REGLAMENTA DICHA LEY; EL ART. 1 DE LA LEY N°3542/08, Y LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES B. N°3306. AÑO: 2019 N°:1209.-----



ante una situación determinada, se dispensa a todas las personas el mismo tratamiento, y en el caso que nos ocupa ni la Ley N° 2345/03 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional.-----

Respecto al Art. 2 de la Ley N° 2345/03, si bien es cierto la disposición fue modificada mediante la Ley N° 2527/04, los agravios enunciados no quedan en imposibilidad de ser estudiados. Sobre este artículo, cabe mencionar que cada aportante en su etapa de actividad, dio a la caja respectiva su aporte por cada mes que percibía su salario, sin prever emolumento alguno para reclamar el rubro de aguinaldo, por lo que en este sentido la disposición no infringe precepto constitucional alguno.-----

Respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, la disposición no afecta al recurrente, dado que el mismo tiene el carácter de jubilado como docente del Magisterio Nacional.-----

En cuanto al Art. 5, 9 y 10 de la Ley N° 2345/03 y el Art. 3 del Decreto N° 1579/04, estas disposiciones no afectan al accionante, al regular situaciones distintas a la condición que el mismo tiene, que es la de jubilado como docente del Magisterio Nacional.-----

Respecto a la objeción al Art. 6 del Decreto N° 1579/04, que reglamenta el mecanismo de actualización de haberes jubilatorios previsto en el Art. 8 de la Ley N° 2345/03. La redacción actual de este artículo conforme al Art. 1 de la Ley N° 3542/08 resulta suficiente, puesto que ahora se encuentra inserto en la norma el mecanismo a ser utilizado, quedando el Decreto sin utilidad práctica para el caso concreto, por lo que el estudio resulta inoficioso.-----

Finalmente, en cuanto a la objeción planteada contra la Resolución DGJP-B N° 3306 del 18 de julio de 2018, dado el tiempo transcurrido entre la fecha del acto normativo particular y la fecha de promoción de la acción, que es el 10 de junio de 2019, el plazo previsto de seis meses se encuentra vencido, conforme a la segunda parte del Art. 551 del CPC, por lo que en cuanto a este punto, la acción debe ser rechazada.-----

Por las consideraciones hechas precedentemente, conforme al Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, en lo que afecta a los derechos del señor NARCISO ANTONIO CASTILLO VALENZUELA, de conformidad a lo establecido en el 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: -----

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeña
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 520.

Asunción, 16 de octubre de 2023.-

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima,

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°3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N°2345/03, en relación al señor **NARCISO ANTONIO CASTILLO VALENZUELA** de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Ante mí:

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

