



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA RIGOBERTO AYALA SAAVEDRA C/ EL ART. 5 Y 16 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/2003; EL ART. 1 DE LA LEY N° 4622/2012; ART 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y EL ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 DE FECHA 10/07/2008 QUE MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03. AÑO:2019 N°:1350.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Cuatrocientos noventa y cinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los cuatro 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 DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA RIGOBERTO AYALA SAAVEDRA C/ EL ART. 5 Y 16 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/2003; EL ART. 1 DE LA LEY N° 4622/2012; ART 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y EL ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 DE FECHA 10/07/2008 QUE MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03"**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor RIGOBERTO AYALA SAAVEDRA, 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: -----

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 DIESEL JUNGHANNS** dijo: El señor **RIGOBERTO AYALA SAAVEDRA**, 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", el Art. 1° de la Ley N° 4622/2012, que modifica el Art. 6 de la Ley N° 2345/03, los Arts. 5 y 18 inc. u) y z) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES" y el Art. 2 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004.-----

Consta en autos copia de la Resolución DGJP N° 1883 del 27 de julio de 2009, por la cual se acuerda el Haber de Retiro al accionante, el señor **RIGOBERTO AYALA SAAVEDRA**.-----

Argumenta que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos en los Arts. 6, 14, 102 y 103 de la Constitución Nacional, ello al hacer perder los derechos adquiridos de los jubilados en cuanto a la actualización automática de los haberes, tomando como índice el monto percibido por su igual en actividad. Solicita se haga lugar a la acción y se declare inaplicable las disposiciones cuestionadas.-----

~~Gustavo E. Santander Dans~~
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Victor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Juan P. Pavón Martínez
Secretario

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

A fin de esclarecer 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 el Art. 103 de la Constitución Nacional: -----

"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulara 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. Participaran del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.-----

La ley garantizara la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad".-----

En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la "actualización" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.-----

En primer lugar, la "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores.-----

Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial –a la que hace referencia el Art. 103 in fine de la CN- se refiere a la igualdad del reajuste de los haberes de los funcionarios activos e inactivos.-----

Es decir, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, quedando el cálculo del porcentaje correspondiente de la actualización a cargo de la Caja de Jubilaciones pertinente.-----

Ahora bien, del análisis de la acción planteada tenemos que la Ley N°3542 supedita la actualización a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay como tasa de actualización; la ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, pero siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas.-----

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA RIGOBERTO AYALA SAAVEDRA C/ EL ART. 5 Y 16 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/2003; EL ART. 1 DE LA LEY N° 4622/2012; ART 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y EL ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 DE FECHA 10/07/2008 QUE MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03. AÑO:2019 N°:1350.-----



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°3542/2008 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.-----

Ahora bien, en relación a la impugnación presentada contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, el cual establece que: *"La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible"*.-----

De las documentaciones agregadas se constata que el recurrente ha adquirido la calidad de jubilado en el año 2009, en cuanto al mismo considero que la norma transcrita en el párrafo precedente no transgrede normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien el recurrente ha iniciado sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, el mismo gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones y pensiones sobrevino de manera anterior a la jubilación del accionante.-----

En cuanto al Art. 2 del Decreto N° 1579/04, es dable considerar que dicha disposición reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 el cual fuera analizado precedentemente, esta circunstancia conlleva a determinar que la disposición impugnada en este punto debe correr igual suerte que el artículo reglamentado analizado en el párrafo anterior.-----

Siguiendo con el análisis de la acción planteada, cabe referir en relación del Art. 1° de la Ley N° 4622/2012 -que modifica el Art. 6 de la Ley N° 2345/03-, y del Art. 18 Inc. u) de la Ley N° 2345/03, el accionante carece de legitimación para petitionar la impugnación de las mencionadas disposiciones, ello debido a que los citados artículos hacen referencia a pensionados en virtud a su condición de herederos de jubilados, pensionados o retirados; teniendo en cuenta que el accionante es el titular de los haberes jubilatorios, dichas normativas no son susceptibles de aplicación en relación al mismo, consecuentemente no le ocasiona agravio alguno. Por otra parte, respecto a la impugnación del Art. 18 inc. z) de la Ley N° 2345/2003 *"Por el cual se deroga cualquier*

~~Gustavo E. Santander Dans~~
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio G. Pavón Martínez
Secretario

otra disposición legal que se oponga a lo establecido en esta Ley"; se advierte que la parte accionante no expone ni individualiza cual es la disposición normativa que pretende reivindicar en este punto, la misma solo se limita a realizar una impugnación genérica de la mencionada disposición, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente Acción de Inconstitucionalidad y consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 en relación al señor **RIGOBERTO AYALA SAAVEDRA**, ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C. **ES MI VOTO**.-----

A su turno, el **Doctor RIOS OJEDA** dijo: El señor Rigoberto Ayala Saavedra, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. N° 5 y 18 Inc. u) y z') de la Ley 2345/2003, el Art. 1° de la Ley 4622/2012, el Art. 2° del Decreto N° 1579/2004 y el Art. 1° de la Ley 3541/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley 2345/2003. Acompaña debidamente los documentos que acreditan su calidad de jubilado de la Policía Nacional, según Resolución N° 1883 del 27 de junio de 2009, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones.-----

Alega que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

Con relación a la acción de inconstitucionalidad promovida contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 vemos que el citado artículo dispone: "La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible".-----

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 privada, 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 previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

De ahí que la aplicación del Art 5° de la Ley N° 2345/03 efectivamente agravia al accionante *Rigoberto Ayala Saavedra*, ya que esta disposición legal contraviene principios constitucionales establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la ley), 46 (Igualdad de las Personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos) de la Carta Magna, por impedirle un haber jubilatorio digno que le garantice un nivel de vida óptimo y básico, por lo que corresponde se declare su inconstitucionalidad e inaplicabilidad respecto del accionante.-----

En el análisis del Art. 18 Inc. "u" de la Ley 2345/2003 se observa que dicho inciso deroga el artículo 92 de la ley 222/92 "ORGANICA DE LA POLICIA NACIONAL"; el



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA RIGOBERTO AYALA SAAVEDRA C/ EL ART. 5 Y 16 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/2003; EL ART. 1 DE LA LEY N° 4622/2012; ART 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y EL ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 DE FECHA 10/07/2008 QUE MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03. AÑO:2019 N°:1350.-----



artículo derogado no se aplica al accionante, quien es jubilado y no heredero, por lo que respecto del mismo la acción debe ser rechazada.-----

Con relación al Art. 18 Inc. Z" (II) de la Ley N° 2345/03 que deroga cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en la Ley en cuestión, contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, por lo que respecto del mismo debe admitirse la acción de inconstitucionalidad.-----

En cuanto al Artículo 1° de la Ley N° 3542/08 vemos que si bien el artículo citado modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/03, la modificación introducida no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios se realizará en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC), es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha porque el Art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que la actualización de los haberes jubilatorios debe ser en igual tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

Por tanto, ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/08, ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con "...el mecanismo preciso a utilizar", pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerían de validez (Art. 137 C.N.). Corresponde sea declarada la inconstitucionalidad del Artículo 1° de la Ley N° 3542/08, respecto del accionante.-----

En el análisis de la acción de inconstitucionalidad planteada contra el Art. 2° del Decreto 1579/04, al reglamentar el Art. 5 de la Ley 2345/03, debe seguir su misma suerte y, en consecuencia, debe ser declarado inaplicable al accionante.-----

En cuanto al Art. 1° de la Ley 4622/2012, vemos que el mismo no afecta al accionante quien es jubilado y no heredero, por lo que respecto del mismo la acción debe ser rechazada.-----

En conclusión, conforme a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los Arts. 5° y 18° Inc. z') de la Ley N° 2345/2003, del Art. 2° del Decreto 1579/04 y del Art. 1° de la Ley de la Ley 3542/08 respecto del accionante señor *Rigoberto Ayala Saavedra*. **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 he procedido a emitir mi voto en fecha 02/05/23.-----

El señor RIGOBERTO AYALA SAAVEDRA, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 inciso u) y z) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", el Art. 1 de la Ley N° 4622/2012, el Art. 2 del Decreto N° 1579-2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N 2345/2003" y el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008.-----

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Obra en autos la constancia que el accionante tiene la calidad de retirado como efectivo de la Policía Nacional, conforme a la Resolución DGJP N° 1883 del 27 de julio de 2009.-----

El recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 6, 14, 102 y 103 de la Constitución Nacional, al hacer una discriminación humillante con respecto al personal en actividad.-----

En relación al Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, el mismo establece: "*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible*". Considero que en el caso particular no existe actualmente vulneración constitucional, debido a que mediante la vigencia de la Ley N° 4670/2012 los agravios eventualmente sufridos fueron reparados por la entrada en vigencia de la citada ley, la cual es de carácter similar a la que regía antes de estar vigente la Ley N° 2345/2003. En cuanto al punto, el artículo 12 de la nueva Ley establece: "*Los componentes de la Fuerzas Públicas que se encuentren en situación de retiro percibirán sus haberes equiparados con el sueldo del que está en actividad y en correspondencia al grado jerárquico que ostentaba al momento de su retiro, respetándose los derechos adquiridos en cuanto al haber jubilatorio se refiere y al tiempo de servicio prestado, ajustándose estrictamente a lo establecido en los decretos y resoluciones que acordaron el pase a retiro en cada caso*".-----

En lo tocante al Art. 1 de la Ley N° 4622/2012 el mismo modifica el Art. 6 de la Ley N° 2345/03, que regula el derecho a pensión de los herederos. Es por ello que al ser el accionante un personal policial en situación de retiro, la disposición cuestionada no afecta sus derechos, por lo que no corresponde ingresar al estudio, ya que la Corte Suprema de Justicia solo puede pronunciarse en cuestiones puestas en crisis que vulneren derechos de los accionantes.-----

Con respecto al Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, el mismo modificó al Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, sin embargo, las objeciones hechas con relación a esta disposición quedan subsanadas mediante la vigencia de la Ley N° 4670/2012, a la cual nos hemos referido al realizar el análisis de inconstitucionalidad del Art 5 de la Ley N° 2345/2003.-----

Respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso u) de la Ley N° 2345/03, la disposición derogada regula también sobre las pensiones, por lo que caben aquí las mismas consideraciones hechas al tratar el Art.1 de la Ley N° 4622/2012 que modifica el Art. 6 de la Ley N° 2345/03. En relación al inciso z) del citado artículo el recurrente tan solo se limita a objetarlo sin fundamentar su agravio, razón por la cual no corresponde el estudio.-----

Finalmente, en lo que hace al Art. 2 del Decreto N° 1579/04, al ser el mismo reglamentario del Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 el mismo debe seguir igual suerte, es decir, debe ser rechazado.-----

Por las consideraciones hechas precedentemente, y visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida. **ES MI VOTO**.-----



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA RIGOBERTO AYALA SAAVEDRA C/ EL ART. 5 Y 16 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/2003; EL ART. 1 DE LA LEY N° 4622/2012; ART 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y EL ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 DE FECHA 10/07/2008 QUE MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03. AÑO:2019 N°:1350.-----



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 Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 495.

Asunción, 4 de octubre de 2023.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, 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 en relación al señor **RIGOBERTO AYALA SAAVEDRA**, ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario

