



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“PORFIRIO VILLALBA BENITEZ C/ ARTS. 8 Y**  
**18 INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/03, DECRETO Nº**  
**1579/04 Y LEY Nº 3542/08”. AÑO: 2013 – Nº 521.--**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil quince**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *diciembre* del año dos mil quince, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctor **ANTONIO FRETES**, Presidente y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ALICIA BEATRIZ PUCHETA DE CORREA**, quien integra esta Sala en reemplazo del Doctor **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “PORFIRIO VILLALBA BENITEZ C/ ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/03, DECRETO Nº 1579/04 Y LEY Nº 3542/08”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Porfirio Villalba Benítez, 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: Se presenta en autos el Sr. Porfirio Villalba Benítez, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra las disposiciones contenidas en el Arts. 8 y su modificatoria - Art. 1 de la Ley 3542/08 – y, Art. 18 Inc. y) de la Ley 2345/2003 “*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*”, y el Decreto Nº 1579/04 “*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nº 2345/03*”.-----

Se advierte que el accionante acompaña copia de la Resolución Nº 2206 del 17 de septiembre de 2003, “*Por la cual se acuerda la jubilación ordinaria automática a funcionarios de la Administración Pública*”, que fuera dictada por la Subsecretaria de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, acreditando por medio de este documento su calidad de jubilado de la administración pública.-----

Refiere que los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen no solo los derechos adquiridos, sino también los principios consagrados tanto en el Art. 46 como en el Art. 103 de la Constitución Nacional, colisionando al mismo tiempo con otros derechos y garantías constitucionales.-----

Manifiesta además que el Arts. 8 y su modificatoria - Art. 1 de la Ley 3542/08 – y, el Art. 18 Inc. y) de la Ley 2345/2003 van en contrasentido a lo dispuesto por la Carta Magna, contravieniéndose con ello el derecho a una vida digna en la tercera edad, creando además una condición de absoluta desigualdad.-----

La acción de inconstitucionalidad sobreviene claramente contra la Ley Nº 3.542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: “*Modificase el Art. 8 de la Ley Nº 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*

*[Signature]*  
**GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**  
 Abogada  
 Secretaria

*[Signature]*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
 Ministro

*[Signature]*  
**ALICIA PUCHETA de CORREA**  
 Ministra

*excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos”.*-----

Cabe señalar 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:-----

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 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.-----

En relación al Decreto N° 1579/2004, resulta que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción de la Ley 3542/08 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado así el Decreto N° 1579/04.-----

Ahora bien, respecto a la impugnación del Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/2003, se advierte que el accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por la normativa impugnada, el mismo solo se limita a enunciar la impugnación de la mencionada disposición, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Corte, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

En consecuencia, en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad con relación al Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 - modificatoria del Art. 8 de la Ley 2345/03 - por los fundamentos expuestos precedentemente. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor *Porfirio Villalba Benítez*, jubilado de la Administración Pública, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”; Decreto N° 1579/04 y Ley N° 3542/08.-----

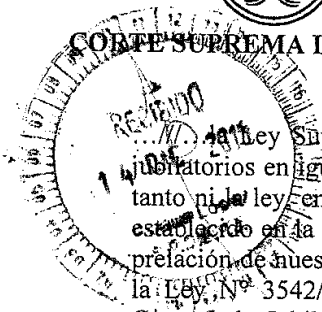
El Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 dispone: “*Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizarán anualmente, de oficio, por 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*”.-----

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por el accionante se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito precedentemente, deviene a toda luz procedente. En efecto, el Art. 103 de...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"PORFIRIO VILLALBA BENITEZ C/ ARTS. 8 Y  
18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03, DECRETO N°  
1579/04 Y LEY N° 3542/08". AÑO: 2013 - N° 521.--



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° 3542/08, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, la actualización de todos 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 no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo 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 entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

La Constitución Nacional en su Art. 103 garantiza la actualización de los haberes de los jubilados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios activos. La Igualdad de tratamiento contemplado 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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

Nuestra Carta Magna garantiza también 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 hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "iura novit curiae" ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías -positivas y negativas- exigibles jurisdiccionalmente*. Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en él amparadas.-----

En aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008, no ha sido derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El Artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por el accionante siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.---

En cuanto al Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03. Actualmente, con la nueva redacción instituida en la Ley N° 3542/08 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/04. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración

GLADYS VILLALBA BENITEZ  
Ministra

ALICIA PUCHELA de CORREA  
Ministra

Abog. Armando Levera  
Secretario


de esta Sala no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----

Finalmente, sobre el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 que implica un efecto retroactivo sobre los beneficios ya adquiridos por el accionante, considero que dicha disposición contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1° de la Ley N° 3542/08.-----

Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que debe hacerse lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 (modificado por Ley N° 3542/08) y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PUCHETA DE CORREA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro proopinante, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.-----

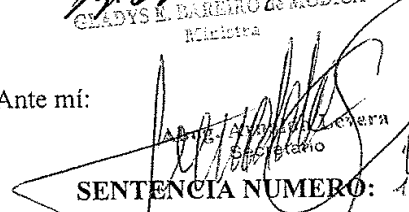
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando **SS.EE.** todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
GLADYS E. BARRERO de MÓNICA  
Ministra

  
DR. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
ALICIA PUCHETA de CORREA  
Ministra

Ante mí:

  
Abog. Ana María Levera  
Secretario

**SENTENCIA NUMERO: 1015**

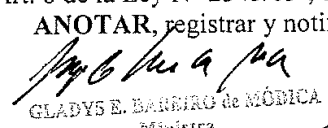
Asunción, 14 de diciembre de 2015.-

**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 -modificatoria del Art. 8 de la Ley N° 2345/03-, en relación con el accionante.-----

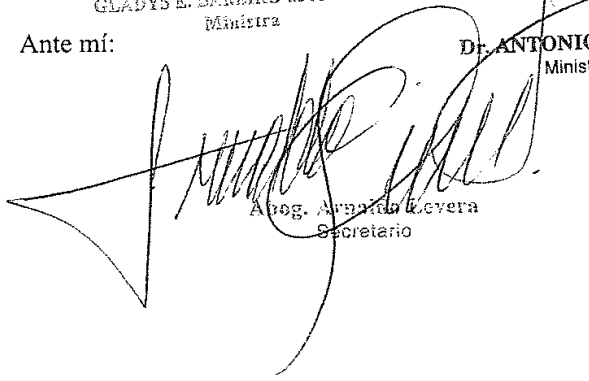
**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

  
GLADYS E. BARRERO de MÓNICA  
Ministra

  
DR. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
ALICIA PUCHETA de CORREA  
Ministra

Ante mí:

  
Abog. Ana María Levera  
Secretario

