



CORTE
SUPREMA
DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MARIA FULVIA ARIAS LEGAL C/ ARTS. 5 Y
18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03, ART. 2 DEL
DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N°
3542/2008 DE FECHA 10 DE JULIO DEL 2008".
AÑO: 2016 - N° 257.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: mil noventa y cuatro .

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a
días del mes de setiembre del año dos mil diecisiete,
estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos.
Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS
BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario
autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD: "MARIA FULVIA ARIAS LEGAL C/ ARTS. 5 Y 18
INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03, ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE
LA LEY N° 3542/2008 DE FECHA 10 DE JULIO DEL 2008"**, a fin de resolver la
acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora María Fulvia Arias Legal, 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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora
MARÍA FULVIA ARIAS LEGAL, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado,
se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5 y 18 inciso
y) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL.
SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**; contra el
**Artículo 2 del Decreto N° 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N°
2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE
LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR
PÚBLICO"**; y contra el **Artículo 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 PUBLICO"**. Para el efecto,
acompaña la instrumental que acredita su calidad de JUBILADA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 43, 46, 103, 137 de
la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas
impugnadas "(...) *están lejos de hacer realidad a una Jubilación digna y decorosa (...)*".----

TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones
de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas
impugnadas:-----

El Artículos 5 de la Ley N° 2345/03 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"*
(Negritas y Subrayados son míos).-----

El Artículos 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 dice: "*A partir de la fecha de la
publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: (...) y los
Artículos 105 y 106 de la Ley 1626/00 (...)*".-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

El Artículo 2 del Decreto N° 1579/04 dice: “*Remuneración Base. La Remuneración Base establecida en el Artículo 5° de la Ley N° 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula:-----*

Remuneración = Sumatoria de las últimas 60 remuneraciones imponibles Base 60 De existir periodos no aportados durante los cinco (5) últimos años, igual se tomarán las sesenta (60) últimas remuneraciones imponibles percibidas de acuerdo a la legislación vigente en su momento, aunque sobrepasen dicho periodo”.-----

El Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 dice: “*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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos”.*-----

ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Con respecto a la impugnación del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04** que lo reglamenta, considero que la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de su impugnación, pues dichas normas no le afectan, en razón de haber adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03, según se corrobora mediante la instrumental agregada a autos (**Resolución N° 1806 de fecha 18 de octubre de 1996**). Por tal motivo, difícilmente puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable, por lo que no corresponde su análisis.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), resaltamos que el mismo no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P.).-----

Así las cosas entendemos que, el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al “*Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay*” como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 103 de la Constitución que dice: “*La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*”.-----

La igualdad de tratamiento contemplada 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 íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

El Artículo 46 de la Constitución dispone: “*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 se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*”. Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: “*El Estado Garantizara a todos los habitantes de la República: 2. “La igualdad ante las leyes... ”.* Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P.) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03**, al derogar el Art. 105 de la Ley 1626/00 (cuya aplicación afecta al recurrente), que dice: “*Los haberes jubilatorios serán actualizados automáticamente en los mismos porcentajes de sueldos dispensados a los funcionarios en actividad considerando las categorías y ...///...*



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“MARIA FULVIA ARIAS LEGAL C/ ARTS. 5 Y
18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03, ART. 2 DEL
DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N°
3542/2008 DE FECHA 10 DE JULIO DEL 2008”.
AÑO: 2016 – N° 257.-----

Los cargos correspondientes, de conformidad al Artículo 103 de la Constitución Nacional, se produce la existencia de un “efecto retroactivo” sobre los beneficios ya adquiridos por la accionante, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto esta última previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público en actividad, creando de esta manera una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03).-----

Por lo manifestado concluyo que, las disposiciones atacadas contenidas en el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** y en el **Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03**, contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales mencionados altamente inconciliable.-----

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerían de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: “*La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución*”.-----

Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **MARIA FULVIA ARIAS LEGAL**, y en consecuencia declarar, respecto de la misma, la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03) y **Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03** (en lo que respecta a la derogación del Artículo 105 de la Ley 1626/00). Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora María Fulvia Arias Legal promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 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*”, contra el Art. 2 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, y contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 - Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

En autos se constatan copias de las documentaciones que acreditan que la recurrente reviste la calidad de jubilada de la Administración Pública -Resolución N° 1806 del 18 de octubre de 1996.-----

Refiere la accionante que siendo jubilada, se encuentra legitimada para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alega que actualmente se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Considera que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios públicos en actividad.-----

En primer lugar cabe el análisis de la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: “*Modifícase 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*

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 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.-----

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”.*-----

En este apartado es dable puntualizar que en el caso de autos, la señora María Fulvia Arias Legal inició sus aportes y se jubiló al amparo de una de una ley anterior a la vigente actualmente, por lo tanto el objetado Art. 5 de la Ley N° 2345/03 no es susceptible de aplicación a la recurrente.-----

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 que 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.-----

En relación a la impugnación presentada contra el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00- cabe manifestar que el mismo también conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone *“La Ley garantizara la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”*, consecuentemente, la disposición ...///...



CORTE
SUPREMA
DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MARIA FULVIA ARIAS LEGAL C/ ARTS. 5 Y
18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03, ART. 2 DEL
DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N°
3542/2008 DE FECHA 10 DE JULIO DEL 2008".
AÑO: 2016 – N° 257.-----

atacada crea mayores desigualdades en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 105 de la Ley N° 2345/03.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00- en relación a la señora María Fulvia Arias Legal, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA**, manifestó que se adhiere al voto del Ministro, 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:

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ante mí:

SENTENCIA NÚMERO: 1098.

Asunción, 15 de ~~septiembre~~ de 2017.-

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 1 de la Ley N° 3542/08 y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00-, en relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

