



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Ciento veintisiete

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintidós días del mes de febrero, 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 **ANTONIO FRETES, VÍCTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “PROMOVIDA POR ROSA ANTONIA ESCOBAR DE FLEITAS C/ 2, 8 Y 18 INC. “Y” DE LA LEY N° 2345/2003, SU MODF. LEY N° 3542/2008 Y EL ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004”**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Rosa Antonia Escobar de Fleitas, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada.-----

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?-----

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: Diesel Junghanns, Fretes y Ríos Ojeda.-----

A la cuestión planteada el Doctor **DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta ante esta Corte, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, la señora Rosa Antonia Escobar de Fleitas, con el objeto de impugnar de inconstitucionalidad el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 “Que modifica y amplía la Ley N° 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”; los Arts. 2, 8 y 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 Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04. -----

A los efectos de acreditar legitimación activa, la accionante, quien reviste la calidad de jubilada como docente del Magisterio Nacional, acompaña copia de la Resolución DGJP-B N.º 1793 de fecha 06 de mayo de 2016. -----

La parte recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts. 46, 47, 88 y 103 de la Constitución Nacional, aduciendo que dichas normas desvirtúan la garantía constitucional de igualdad de tratamiento para funcionarios activos y jubilados, al establecer un criterio de actualización de haberes jubilatorios diferente al de la actualización de salarios de los funcionarios activos, contraviniendo de esta forma la prohibición de toda discriminación contemplada en la Carta Magna. -----

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: “*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 PÚBLICO”, 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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos.* -----

Abog. Julio C. Pardo  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

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 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**”*. (Negritas son mías). -----

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcrita. La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial —dispuesta por el Art. 103 de la Carta Magna— se refiere al reajuste de los haberes en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento —actualización— de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos. -----

Hecha la aclaración que precede y siguiendo con el análisis de la acción presentada —en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones— la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda supedita la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003. Este artículo establece la actualización de oficio de forma anual de los haberes jubilatorios y pensiones en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, lo cual constituye una aplicación arbitraria que no condice con el texto constitucional, en razón de que el IPC no siempre coincide con el 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 efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los pasivos —jubilados y pensionados—, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción en que lo ejecuta el Ministerio de Hacienda respecto de los activos (el subrayado es mío). -----

De allí que, en el caso de que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir aquel aumento —en igual porcentaje— sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos. -----

Con respecto al Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, es necesario destacar que esta disposición legal ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada —Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado por la Ley N° 3542/2008— por lo que, una eventual declaración de inconstitucionalidad de dicha norma impugnada no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma. -----

En relación a la impugnación del 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003, cabe manifestar que al constatarse que la recurrente reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional, la norma atacada no afecta sus derechos. -----

Finalmente, en lo atinente a la impugnación del Art. 2 de la Ley N° 2345/03, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por las disposiciones cuestionadas, se verifica más bien una impugnación 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. -----

Debemos entender que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 —o su modificatoria la Ley N° 3542/2008—, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución). -----

En conclusión, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad 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 a la accionante. **Es mi voto.** -----



A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora **ROSA ANTONIA ESCOBAR DE FLEITAS**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N°/2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", Arts. 2 y 18 inciso y) de la Ley N° 234S/03 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004 reglamentario de la Ley N° 2345/03.---

Consta en autos copia de la documentación que acredita que la accionante reviste la calidad de jubilada como docente del Magisterio Nacional -Resolución DGJP-B N° 1793 del 6 de mayo de 2016.-----

La parte recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts. 46, 47, 88, 101 y 103 de la Constitución Nacional, ello al impedir que su haber jubilatorio sea actualizado en igualdad de tratamiento dispensado a los docentes públicos en actividad. Solicita la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas.-----

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 PÚBLICO", 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 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".-----*

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° 3542/08 supedita la

*Abog. Juan C. Favon Martinez*  
Secretario

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Dr. Víctor Ríos Ojeda*  
Ministro

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.-----

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.-----

En relación a la impugnación referida al Art. 18° inc. y) de la Ley 2345/03, cabe manifestar que al constatarse que la recurrente reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional, la norma atacada de inconstitucional en el presente párrafo, no afecta sus derechos. -----

Finalmente, en lo atinente a la impugnación de Art. 2 de la Ley N° 234S/03 y 6 del Decreto N° 1579/2004, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por las disposiciones cuestionadas, se verifica más bien una impugnación 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.-----

Bajo tales fundamentos ya se ha pronunciado esta Magistratura en casos similares al de autos, en forma invariable y reiterada (Acuerdo y Sentencia N° 431 del 21 de abril de 2016).-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el parecer de la Fiscalía General del Estado, 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 en relación a la señora ROSA ANTONIA ESCOBAR DE FLEITAS, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno el Doctor **RÍOS OJEDA** 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:

Ante mí:

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Abog. Julio C. Pavon Martinez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 127**  
Asunción, 22 de Febrero de 2023 .-

**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° 3542/08 con relación a la accionante Rosa Antonia Escobar de Fleitas, ello de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C.-----

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

Ante mí:

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Abog. Julio C. Pavon Martinez  
Secretario

