



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CRISTINA LILIA CACERES RAMIREZ C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3.542/08 MODIF. Y AMPLIA LA LEY N° 2.345/03 Y ART. 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2.345/03". AÑO: 2016 - N° 1498.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** mil trescientos noventa.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de **octubre** del año dos mil diecisiete, estando 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: "CRISTINA LILIA CACERES RAMIREZ C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3.542/08 MODIF. Y AMPLIA LA LEY N° 2.345/03 Y ART. 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2.345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Cristina Lilia Cáceres Ramírez, 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 **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta la señora Cristina Lilia Cáceres Ramírez, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra 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"* y el Art. 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*.-----

La actora aduce que los citados preceptos legales restringen los derechos de los jubilados previstos en el Art. 6, 46, 56, 102, 103, 109, 137, 141 y 145 de la Constitución Nacional, solicita sean declaradas inconstitucionales y se ordene la consiguiente actualización de sus haberes jubilatorios conforme a la asignación que goza el funcionario en actividad con misma categoría y asignación que gozaba antes de acogerse a los beneficios jubilatorios.-----

A los efectos de acreditar legitimación activa —su calidad de jubilada de la Administración de Justicia— acompaña copia de la Resolución N° 2106 de fecha 22 de diciembre de 2005 por la cual se le acuerda jubilación obligatoria de conformidad con los Arts. 9° de la Ley N° 2345/2003, 3° y 6° del Decreto N° 1579/2004 (f. 3).-----

A fin de efectuar un certero encuadre del caso bajo estudio, analizo el exacto contenido y alcance de lo estatuido por las normas impugnadas.-----

El Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, prevé: "**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 calculado 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"*.-----

El Art. 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003, establece: "*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...*"-----

De la lectura del escrito de promoción se desprende que la accionante cuestiona específicamente el mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. En ese sentido, debe considerarse el exacto contenido y alcance de lo estatuido por el Art. 103 de la Carta Magna, que determina el régimen de jubilaciones. El texto normativo literal prevé: "**Artículo 103.**

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

**Abog. Julio G. Pavón Martín**  
Secretario

*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).*-----

Se advierte que el concepto "actualización" que maneja la actora es notablemente distinto al de nuestra Ley Suprema. De la lectura del escrito de promoción se colige que la accionante interpreta que el precepto constitucional establece que el haber jubilatorio, percibido por el funcionario jubilado, debe ser el mismo al salario percibido por el funcionario en actividad, cuestión que no se ajusta al verdadero espíritu de la norma.-----

La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial —a la que hace referencia 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 de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 —modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008—, que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una 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 siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional que, como dijéramos, dispone que la Ley garantizará su actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Por todo ello, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la norma analizada precedentemente.-----

Finalmente, respecto al Art. 18° inc. y) de la Ley de la Caja Fiscal, tildada de inconstitucional por la actora, considero que la norma de referencia —por cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626 "*De la Función Pública*"— 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° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 y el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 con relación a la accionante Cristina Lilia Cáceres Ramírez. **Voto en ese sentido.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora Cristina Lilia Cáceres Ramírez, por sus propios derechos y bajo patrocinio del Abg. Arístides Sánchez Ovelar con Mat. de la C.S.J. N° 223, promueve acción de inconstitucionalidad contra el **artículo 1 de la Ley N° 3.5421/08 "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"**; y contra el **artículo 18 inciso y) de la ...///...**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CRISTINA LILIA CACERES RAMIREZ C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3.542/08 MODIF. Y AMPLIA LA LEY N° 2.345/03 Y ART. 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2.345/03". AÑO: 2016 – N° 1498.**-----



Roque López S.P. Ley N° 2.3451/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO". A tal efecto, acompaña su fotocopia de cédula de identidad; la Resolución DGJP N° 2.106 de fecha 22 de diciembre de 2005, por la cual se acuerda la jubilación obligatoria de la señora Cristina Lilia Cáceres Ramírez, funcionaria de la Administración Pública; y la Resolución DGJP N° 596 de fecha 07 de marzo de 2007, que resuelve la modificación del artículo 1 de la Resolución DGJP N° 2.106/05.-----

Alega el accionante la conculcación de los artículos 6, 46, 56, 102, 103, 109, 137, 141 y 145 de la Constitución Nacional. Expresa en lo medular: que se ha jubilado como enfermera del Hospital de Clínicas, dependiente de la Universidad Nacional de Asunción; que las normativas cuestionadas le ocasionan graves perjuicios económicos desconociendo su derecho adquirido como jubilada; que dichos actos normativos establecen criterios diferentes para funcionarios en actividad y jubilados, en contravención al texto expreso del artículo 103 de la Constitución Nacional; que la igualdad profesada por la Constitución no es respetada matemáticamente, en razón a que no es igual la variación del índice de precios del consumidor al incremento real fijado por ley; que tal disparidad afecta el derecho a una vida digna de todo jubilado; que la derogación del artículo 105 de la Ley N° 1.626/00 por el artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2.345/03 importa la violación del artículo 103 de la Carta Magna; y que el artículo 105 de la Ley N° 1.626/00 justamente pregona la igualdad entre los funcionarios activos y jubilados.-----

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 **artículo 1 de la Ley N° 3.542/08 "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"**, preceptúa: "*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*". (Las negritas son mías).-----

El **artículo 18 Inc. y) de la Ley N° 2.345103** ordena: "*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 (...)*".-----

Con respecto a la impugnación del artículo 1 de la Ley N° 3.542/08 (que modifica el artículo 8 de la Ley N° 2.345/03), 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.-----

Así las cosas entendemos que, el artículo 1 de la Ley N° 3.542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2.345/03) 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 en favor de los activos debe favorecer de igual modo a los jubilados, cuyos haberes deben actualizarse en igual porcentaje y tiempo que lo

hace el Ministerio de Hacienda respecto a los activos. Debemos recordar que cuando se produce un aumento salarial, el primer incremento del funcionario activo aportante va de forma íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

El artículo 46 de la Constitución Nacional 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 núm. 2) reza: "El Estado garantizará 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 al **artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2.345/03**, al derogar el artículo 105 de la Ley N° 1.626/00 (cuya aplicación afecta a la 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 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° 3.542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2.345/03).-----

Por lo manifestado concluyo que, las disposiciones atacadas contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales mencionados altamente inconciliable.-----

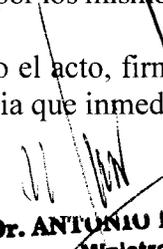
Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerían de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley Suprema que dice: "La ley suprema de la República es la Constitución...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

Por tanto, opino que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad impetrada por la señora Cristina Lilia Cáceres Ramírez, y en consecuencia declarar, respecto de la misma, la inaplicabilidad del **artículo 1 de la Ley N° 3.542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2.345/03) y del **artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2.345/03** (en lo que respecta a la derogación del artículo 105 de la Ley N° 1.626/00). Es mi voto.-----

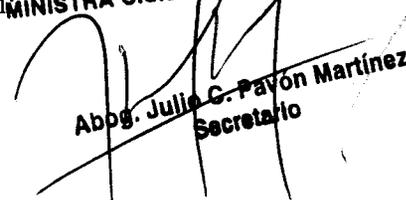
A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

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**  
Ante mí **MINISTRA C.S.J.**

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO DE MODICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CRISTINA LILIA CACERES RAMIREZ C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3.542/08 MODIF. Y AMPLIA LA LEY N° 2.345/03 Y ART. 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2.345/03". AÑO: 2016 - N° 1498.**-----

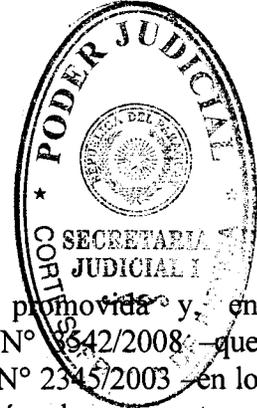


**SENTENCIA NÚMERO: 1390**

Asunción, 13 de octubre de 2017.-

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Constitucional  
RESUELVE:**



**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3542/2008 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- y del Art. 18(inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en lo que respecta a la derogación del Art. 105 de la Ley N° 1626/00-, con relación a la accionante .--

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

*Miryam Peña Candia*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
Ministro

*[Signature]*  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

Ante mí:

*[Signature]*  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario