



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROSALINA VILLALBA VDA. DE CENTURION Y OTROS C/ ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2015 - N° 1935.**



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *Trescientos ochenta y cuatro*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *05* días del mes de *mayo* del año dos mil diecisiete, 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: "ROSALINA VILLALBA VDA. DE CENTURION Y OTROS C/ ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Abogada Nelly Gloria Matiauda Sosa, en nombre y representación de los Señores Rosalina Villalba Vda. de Centurión, Damiana Cano de Domínguez y Luis Gerónimo Romero Llano.

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 Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Abogada Nelly Gloria Matiauda Sosa, en nombre y representación de los Señores "*Rosalina Villalba Vda. de Centurión, Damiana Cano de Domínguez y Luis Gerónimo Romero Llano*", según testimonio de Poder General que acompaña, presenta Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.

Manifiesta la citada profesional que sus mandantes son Jubilados del Magisterio Nacional conforme a las respectivas resoluciones administrativas que adjunta, y sostiene que las normativas impugnadas atentan contra los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional y afectan los derechos de sus representados pues las mismas ordenan que la actualización de los haberes jubilatorios debe ser en igual tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.

1- Con relación al Art. 8 de la Ley N° 2345/03, el Art. 103 de la Constitución Nacional 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° 2345/03, 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 carecerán de validez (Art.137 CN). De ahí que al supeditar el Art. 8° de la Ley N° 2345/03, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "...promedio de los incrementos de salarios..." crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.

La Constitución Nacional ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "... en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en actividad" (Art. 103 CN); la Ley N° 2345/03 supedita la actualización "...al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y al IPC calculado por el BCP, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar "...el mecanismo preciso a utilizar": Decreto N° 1579/04, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor ajuste", que podría eventualmente servir de factor de ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento

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

*Antonio Fretes*  
**DR. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA*  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

dispensado al funcionario público en actividad.-----

1.1.- El Art. 46 de la C.N. dispone: *“De la Igualdad de las personas: 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 injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”*.-----

1.2.- La ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el B.C.P para la tasa de variación, siempre que ésta 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 éstas diferencias originarias no traducen “...desigualdades injustas” o “...discriminatorias” (Art. 46 CN) 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 sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos.-----

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.-----

Por otro lado, cabe destacar que si bien se dictó la Ley N° 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, no obstante dicha modificación no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.-----

2) Sobre el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 cabe señalar que los accionantes son Jubilados del Magisterio Nacional y la norma impugnada guarda relación con disposiciones de la Ley N° 1626/00 “De la Función Pública” que no le son aplicables por tener el Magisterio Nacional una legislación especial, razón por la cual no procede el estudio de ese agravio conforme al Art. 552 del C.P.C.-----

3) Finalmente, el 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. En consecuencia, el caso sometido a consideración 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.-----

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. 1° de la Ley N° 3542/08 “Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03” en relación con los accionantes. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La Abg. NELLY GLORIA MATIAUDA SOSA, en nombre y representación de los señores: ROSALINA VILLALBA VDA. DE CENTURIÓN, DAMIANA CANO DE DOMÍNGUEZ Y LUIS GERÓNIMO ROMERO LLANO, promueve 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*” y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 “*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03*”.-----

Argumenta que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos en los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional. Así mismo, peticiona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad sea declarada la inaplicabilidad ...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ROSALINA VILLALBA VDA. DE CENTURION  
Y OTROS C/ ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY  
N° 2345/03". AÑO: 2015 – N° 1935.**

de las disposiciones objetadas en relación a sus representados; consecuentemente se disponga la actualización del monto que perciben las mismas mensualmente en concepto de haberes jubilatorio.

De las documentaciones agregadas en autos se advierte que los mismos revisten la calidad de docentes jubilados.

En cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha disposición normativa ha sido modificada por la Ley N° 3542/08, en tal sentido, al momento de promoverse la presente acción de inconstitucionalidad (24 de mayo de 2016) la disposición cuestionada se encontraba modificada por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08; esta circunstancia permite colegir que un pronunciamiento en relación a la aplicabilidad o inaplicabilidad de una disposición que ya fuera modificada por otra, se tornaría inoficiosa además de ineficaz y carente de interés práctico; en el caso de autos cualquier pronunciamiento por parte de esta Magistratura sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado, ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.

Ahora bien, en relación a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"-, cabe manifestar que los señores ROSALINA VILLALBA VDA. DE CENTURIÓN, DAMIANA CANO DE DOMÍNGUEZ Y LUIS GERÓNIMO ROMERO LLANO revisten la calidad de docentes jubilados, por ello la disposición contenida en la Ley N° 1626/2000, el cual que pretenden reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad, no es susceptible de aplicación a los mismos.

Finalmente, en cuanto a la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición era reglamentaria del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta 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 así el Decreto Reglamentario N° 1579/04, por tanto sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada disposición.

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Abg. GLORIA NELLY MATIAUDA SOSA en nombre y representación de los señores ROSALINA VILLALBA VDA. DE CENTURIÓN, DAMIANA CANO DE DOMÍNGUEZ Y LUIS GERÓNIMO ROMERO LLANO. Es mi voto.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: La presente acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Abg. Nelly G. Matiauda Sosa, en nombre y representación de los señores Rosalina Villalba Vda. de Centurión, Damiana Cano de Domínguez y Luis Gerónimo Romero Llano contra los artículos 8 y 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", y contra el artículo 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004.

En primer término, con carácter previo y liminar al análisis de la cuestión sustancial, se debe corroborar -de oficio- el cumplimiento de los presupuestos de admisibilidad de toda acción de inconstitucionalidad.

El artículo 552 del Código Procesal Civil dispone: "Requisitos de la demanda.- Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o, en su

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

Dr. ANTONIO FUENTES  
Ministro

GLADYS E. BARRERO DE RODICA  
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

caso, la disposición inconstitucional. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundado en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema de Justicia examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción”.

Por su parte, el artículo 12 de la Ley 609/95 estatuye: “No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria”.

Verificados los antecedentes obrantes en autos, tenemos que acreditan la legitimación activa, en calidad de jubiladas como docentes del Magisterio Nacional con los Decretos: (i) N.º 12.894 de fecha mayo de 1970 (f. 6), (ii) N.º 20.707 de fecha 14 de julio de 1971 (f. 8) y (iii) la Resolución N.º 2.729 de fecha 18 de setiembre de 2006.

Alegan, someramente, que las normas impugnadas afectan principios constitucionales establecidos en los Arts. 14, 46, 103 y 132 de la Constitución Nacional. De la lectura e interpretación de la presente acción se puede extraer el agravio producido por la impugnada ley a la accionante, agravio que gira en torno a la actualización de sus haberes jubilatorios.

La Fiscal Adjunta, Alba Rocío Cantero, al contestar la vista, conforme Dictamen N.º 629 de fecha 20 de mayo de 2016 (fs. 14/16), aconseja la viabilidad parcial de la acción, expresando: “Por lo señalado, precedentemente, es parecer de esta Representación Fiscal, en estricta justicia y así lo recomienda a la Excm. Corte Suprema de Justicia, el de hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad (...)”.

Pasando al estudio de los artículos impugnados tenemos que: el **Artículo 8 de la Ley 2345/2003**, “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO” reza: “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 serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente...” Por su parte, el **Artículo 1 de la Ley 3542/2008**, introduce la siguiente modificación: “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...”.

Por su parte, el **Artículo 18 de la Ley 2345/2003**, prescribe: “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 N.º 1.626/00”.

Y el **Artículo 6 del Decreto N.º 1.579/2004 que reglamenta la Ley N.º 2.345/2003**, prescribe: “Mecanismos de actualización de los beneficios. En todos los casos, la actualización de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se realizará de oficio en el mes de enero de cada año, multiplicando los haberes vigentes en el año anterior por un factor de aplicación general (...)”.

Referente al artículo 8 de la Ley 2345/2003, modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 3542/2008, se observa que a pesar de la modificación, él mismo no ha variado sustancialmente. Es por ello que los agravios de la parte accionante persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando por tanto un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación a la norma vigente. Ello por, el deber constitucional y legal del juez de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de dar respuesta al justiciable, además de satisfacer el interés público en la protección y defensa de los derechos ...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ROSALINA VILLALBA VDA. DE CENTURION  
Y OTROS C/ ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY  
Nº 2345/03". AÑO: 2015 - Nº 1935.**



fundamentales de la persona. En este sentido, nuestra Carta Magna garantiza 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 de los justiciables, máxime cuando la aplicación del principio *iura novit curiae*, ello no sólo es una facultad, sino que es deber del magistrado identificar la norma aplicable al caso, de manera a emitir un pronunciamiento congruente.

Entrando a examinar el texto del artículo en cuestión, aún con la modificación introducida por el artículo 1 de la Ley 3542/2008, se concluye que la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente. En efecto, el artículo 103 de la Ley Suprema dispone que "la Ley" garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Ni la ley, en este caso la Ley Nº 2345/2003, o su modificatoria, la Ley 3542/2008, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional citada, puesto que carecerían de validez conforme al orden de prelación que rige en nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 CN).

La igualdad de tratamiento consagrada en la referida norma constitucional, implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, debe favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los funcionarios activos. Debe recordarse que al producirse el aumento salarial del funcionario activo, su primera aumento pasa íntegramente a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.

De ahí que al supeditar la norma cuestionada a la actualización de 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, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. Tampoco la actualización deberían hacerse en función a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo.

Con respecto a la impugnación del artículo 18 inc. y) de la Ley N.º 2.345, corresponde el rechazo por falta de legitimación, pues las accionantes no se encuentran legitimadas para impugnarlo, por cuanto las mismas son jubiladas del Ministerio de Educación y Cultura y el referido artículo deroga los artículos 105 y 106 de la Ley N.º 1626/00 "De la Función Pública", no aplicables a las mismas.

Por último, con referencia al artículo 6 del Decreto N.º 1.579/04, él mismo versaba sobre la reglamentación del artículo 8 de la Ley N.º 2.345/03, estableciendo el mecanismo de actualización de haberes jubilatorios, el que resulta inocuo considerando la modificación introducida por la Ley N.º 3.542/08 a la Ley N.º 2.345/03, específicamente al artículo 8.

Por las razones precedentemente expuestas, notando que el artículo impugnado aún con la modificación introducida, sigue colisionando con el artículo 103 de nuestra Carta Magna, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley 2345/2003 - modificado por el Art. 1º de la Ley N.º 3.542/2008 -, en relación a las accionantes. Es mi voto.

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

**Abog. Julio C. Favón Martínez**  
Secretario

  
**GLADYS E. BARRIOS DE MEDINA**  
Ministra

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 NIZTES  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÚGICA  
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Ante mí:

SENTENCIA NÚMERO: 384

Asunción, 2 de mayo de 2.017.-

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 8 de la Ley N° 2345/2003 - modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008-, en relación con los accionantes.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

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

DR. ANTONIO NIZTES  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÚGICA  
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

