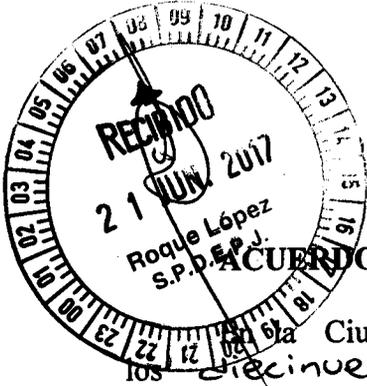




**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARIA ELISA DOMINGUEZ DE LUGO Y OTROS C/ ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO, ART. 6 DEL DECRETO N° 1579 POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003". AÑO: 2015 - N° 1188.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Seiscientos diecinueve.

los diecinueve días del mes de junio 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 ELISA DOMINGUEZ DE LUGO Y OTROS C/ ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO, ART. 6 DEL DECRETO N° 1579 POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Abogada Nelly Gloria Matiauda Sosa, en nombre y representación de las Señoras María Elisa Domínguez de Lugo, Celsa Gómez de Cristaldo, Olga Gómez de Jesús, Adalberto Ramírez de Céspedes, Teresa Jacquet de González, Livia Martínez de Ojeda, Emigdia De Las Nieves Melgarejo de Báez, Ester Jara de Pérez, Dominico González, María Eugenia Silva Cabañas, Herminia Flores de García y Balbina María Gladys Calcena de Silva.-----

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 profesional abogada **NELLY GLORIA MATIAUDA SOSA**, en nombre y representación de un grupo de **JUBILADAS DEL MAGISTERIO NACIONAL**, individualizadas a fs. 6/34 de autos, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículo 8 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"**; y contra el **Artículo 6 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"**.-----

La profesional abogada manifiesta que se encuentran vulnerados los Artículos 14 y 46 de la Constitución y fundamenta la acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas alteran la igualdad de tratamiento dispensado al docente en servicio activo en transgresión a lo dispuesto en la Constitución.-----

El **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**, impugnado en autos, fue modificado por el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08**, sin embargo tal modificación 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). El mismo prescribe: *"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*

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA*  
Ministra

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario

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” (Negritas y Subrayado son míos).-----

De la norma transcrita se desprende 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 (Artículo 103) implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos debiera favorecer de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes deberían 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.-----

Es de resaltar que las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentran en actividad y los haberes del sector pasivo, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

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 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.-----

Por lo relatado concluyo que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) contraviene manifiesta e indudablemente normas de índole constitucional, siendo la incompatibilidad del mismo con los preceptos constitucionales 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 carecería 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 otro lado, es dable señalar que las accionantes no se encuentran legitimadas a los efectos de la impugnación del **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003**, por cuanto que el mismo deroga los Artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000, ley que regula la situación jurídica de los funcionarios y empleados públicos, excluyendo a los docentes: “Artículo 2º- Aún cuando cumplan una función pública, se exceptúan expresamente de lo establecido en el artículo anterior a: (...) f) los docentes de la...///...”.-----

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARIA ELISA DOMINGUEZ DE LUGO Y OTROS C/ ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO, ART. 6 DEL DECRETO N° 1579 POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003". AÑO: 2015 - N° 1188.**-----



Nacional de las accionantes dicha norma no les es aplicable y por lo tanto, no les causa agravio.-----

En cuanto a la impugnación del **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04**, cabe señalar que al ser derogado el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida 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. Por tanto, el caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta normativa, 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.-----

Así las cosas, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la presente Acción de Inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar respecto de las accionantes, la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03). Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Las accionantes María Elisa Domínguez de Lugo, Celsa Gómez de Cristaldo, Olga Gómez de Jesús, Adalberto Ramírez de Céspedes, Teresa Jacquet de González, Livia Martínez de Ojeda, Emigdia De Las Nieves Melgarejo de Baez, Ester Jara de Pérez, Dominico González, María Eugenia Silva Cabañas, Herminia Flores de García, Balbina María Gladys Calcena de Silva promueven 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**".-----

Argumentan las accionantes que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos en los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional. Así mismo, peticionan que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad les sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones objetadas; consecuentemente se disponga la actualización del monto que perciben mensualmente en concepto de haber jubilatorio.-----

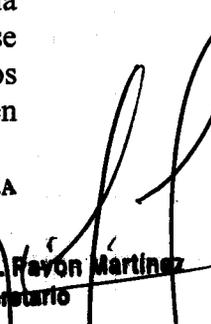
De las documentaciones agregadas en autos se advierte que todas las accionantes revisten la calidad de jubiladas del Magisterio Nacional.-----

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 (07 de septiembre de 2015) 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

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

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

abstracto, lo que es vedado, ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.-----

En relación a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00-, debemos tener en cuenta que las recurrentes son jubiladas del Magisterio Nacional, por tanto, la disposición que pretenden reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no resulta aplicable para las mismas.-----

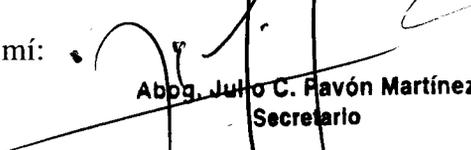
Finalmente, en cuanto a la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición era reglamentaria del Art. 8 de la Ley N°2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta en la Ley N° 3542/08, 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.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por las Sras. María Elisa Domínguez de Lugo, Celsa Gómez de Cristaldo, Olga Gómez de Jesús, Adalberto Ramírez de Céspedes, Teresa Jacquet de González, Livia Martínez de Ojeda, Emigdia De Las Nieves Melgarejo de Baez, Ester Jara de Pérez, Dominicó González, María Eugenia Silva Cabañas, Herminia Flores de García, Balbina María Gladys Calcena de Silva. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **BAREIRO DE MÓDICA**, 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 PRETES**  
Ministro  **GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

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

**SENTENCIA NÚMERO: 619**

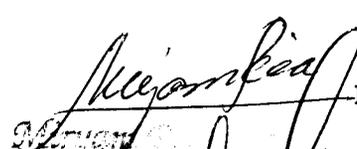
Asunción, 19 de junio de 2.017.-

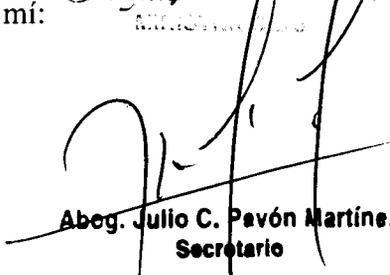
**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), en relación a las accionantes.-----

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

Ante mí:  **Dr. ANTONIO PRETES**  
Ministro  **GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra 

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