

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
“APOLONIA ISABEL DEL PUERTO DE BAEZ C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY 3542/08 QUE MODF. ART. 8 DE LA LEY 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 497.-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *cuarenta y nueve*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *veinte* días del mes de *marzo* del año dos mil *diecinueve*, 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: “APOLONIA ISABEL DEL PUERTO DE BAEZ C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY 3542/08 QUE MODF. ART. 8 DE LA LEY 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Apolonia Isabel Del Puerto de Báez, 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 Apolonia Isabel Del Puerto de Baez, 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”*, los Arts. 5° 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, el Art. 2° del Decreto N° 1579/2004 “*Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003”*.-----

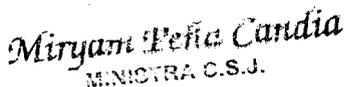
La accionante sostiene que estas normas cercenan flagrantemente nuestra Constitución, Arts. 43, 46, 103 y 137, ya que el haber jubilatorio es de carácter imprescriptible, vitalicio y tuitivo por los años de servicios prestados al Estado en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad; sin embargo, las mismas introducen una desigualdad que, lejos de hacer realidad una jubilación digna y decorosa, alteran y restringen los beneficios del haber jubilatorio.-----

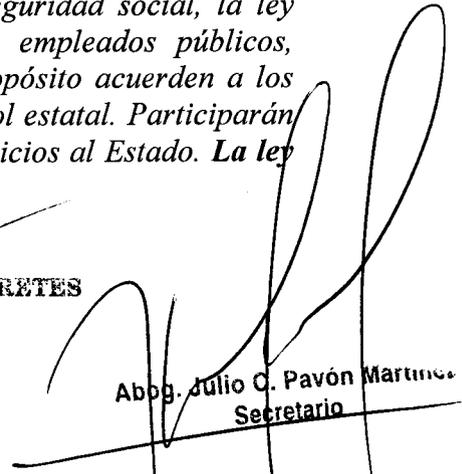
A los efectos de acreditar su legitimación activa, calidad de docente jubilada del Magisterio Nacional, acompaña copia de la Resolución N° 696 de fecha 30 de mayo de 1995 por la cual se le acordó jubilación ordinaria de conformidad con el Art. 1° de la Ley N° 39/1948, con los beneficios previstos en el Art. 2° del Decreto-Ley N° 314/1962 (f. 4).---

Al análisis de la cuestión planteada, y con relación a los agravios expuestos por la accionante con relación a la impugnación del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, debe considerarse el contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que regula el Régimen de Jubilaciones, Art. 103. El texto normativo literal prevé: “*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*

 **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

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

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

**garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad".** (Negritas son mías).-----

Es preciso tener claro que la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional transcripta se refiere al reajuste de los haberes y las pensiones 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, 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 al supeditar 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—, 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 y pensionados 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 la 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.-----

Respecto al Art. 5° de la Ley N° 2345/2003, que establece el lapso de tiempo a tener en cuenta para el procedimiento de cálculo para la determinación de la remuneración base de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro; y, el Art. 18° inc. y) de la referida ley, que deroga los artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000 "*De la Función Pública*"; debe considerarse que la señora Apolonia Isabel Del Puerto de Báez, al modificarse la Ley de la Caja Fiscal ya revestía carácter de docente jubilada del Magisterio Nacional. Por ende, dicha disposición legal nunca le fue aplicada dado que inició sus aportes y se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la actual ley de la Caja Fiscal; por lo tanto no es dable de ocasionarle agravio alguno y no se puede hablar de la existencia de una afectación sobre beneficios ya adquiridos.-----

Finalmente, sobre el Art. 2° del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, teniendo en cuenta que éste reglamenta al Art. 5° de la Ley N° 2345/2003, considero que debe seguir igual suerte que el artículo reglamentado.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003— con relación a la accionante. **Es mi voto.**-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Apolonia Isabel del Puerto de Baez, 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 del Magisterio Nacional.-----

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...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"APOLONIA ISABEL DEL PUERTO DE BAEZ  
C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03;  
ART. 2 DEL DECRETO 1579/04 Y ART. 1 DE LA  
LEY 3542/08 QUE MODF. ART. 8 DE LA LEY  
2345/03". AÑO: 2017 - N° 497.**-----

... consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de  
tratamiento dado a los docentes 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: *"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 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  
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.-----

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

**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

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

Ahora bien, en relación a la impugnación presentada contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 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 accionante – señora Apolonia Isabel del Puerto de Baez - inicio sus aportes y se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la actual, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones la recurrente ya contaba con derechos adquiridos, motivo por el cual la nueva ley no le será susceptible de aplicación.-----

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-, debemos tener en cuenta que la recurrente es jubilada del Magisterio Nacional, por tanto, la disposición que pretende reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no le es aplicable.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto y en concordancia con el Ministerio Público, corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad 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 a la señora Apolonia Isabel del Puerto de Baez, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Apolonia Isabel Del Puerto de Báez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilada del Magisterio Nacional conforme a la Resolución N° 696 de fecha 30 de mayo de 1995 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03; Art. 2 del Decreto N° 1579/04 y Art. 1° de la Ley N° 3542/08 *“Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03”*.-----

Manifiesta la accionante que es Jubilada del Magisterio Nacional tal como lo demuestra con la instrumental agregada a autos, y que las normas impugnadas lesionan los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

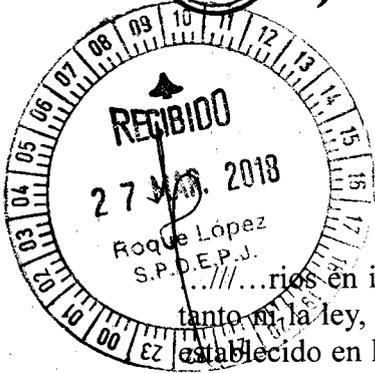
1- Que en primer lugar, considero oportuno mencionar que la Señora Apolonia Isabel Del Puerto de Báez no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Art. 5 de la Ley N° 2345/03 y del Art. 2 del Decreto N° 1579/04, ya que dichas normas no le afectan, por cuanto es sujeto pasivo-jubilada y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio de la jubilación es anterior a la Ley N° 2345/03 y por tanto no puede agravarse de algo que ha adquirido, que ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable.-----

2- Por otro lado, el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 dispone: *“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”*.-----

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por la accionante se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito precedentemente, deviene a toda luz procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que *“la Ley”* garantizará la actualización de los haberes jubilato...///...



**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
“APOLONIA ISABEL DEL PUERTO DE BAEZ  
C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03;  
ART. 2 DEL DECRETO 1579/04 Y ART. 1 DE LA  
LEY 3542/08 QUE MODF. ART. 8 DE LA LEY  
2345/03”. AÑO: 2017 – N° 497.-----**

... rios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, la ley, en este caso la Ley N° 3542/08, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, la actualización de todos 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 no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

La Constitución Nacional en su Art. 103 garantiza la actualización de los haberes de los jubilados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios activos. La Igualdad de tratamiento contemplado 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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

Nuestra Carta Magna garantiza también 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 hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio “iura novit curiae” ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías –positivas y negativas– exigibles jurisdiccionalmente*. Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en él amparadas.-----

En aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, no ha sido derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El Artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por la accionante siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.-----

3- Finalmente, sobre el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 cabe señalar que la accionante es Jubilada del Magisterio Nacional y la norma impugnada guarda relación con disposiciones de la Ley N° 1626/00 “De la Función Pública” que no le resulta aplicable por tener el Magisterio Nacional una legislación especial, razón por la cual no procede el

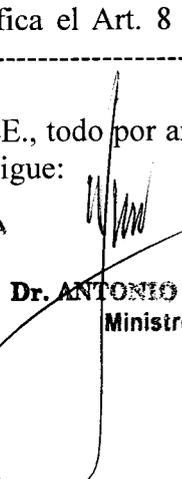
estudio de ese agravio conforme al Art. 552 del C.P.C.-----

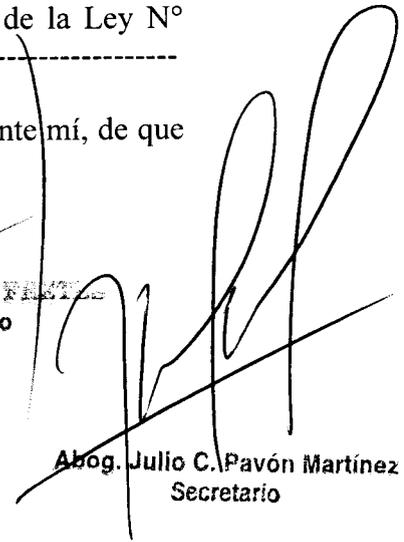
Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que debe hacerse lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03" en relación con la accionante. Es mi voto.-----

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.

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Ante mí:

SENTENCIA NUMERO: 149.

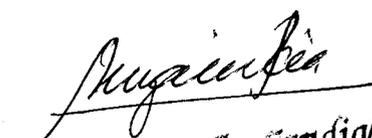
Asunción, 23 de mayo de 2018.-

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 "que modifica el Art.8 de la Ley N° 2345/03 - De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público-", con relación a la accionante.-----

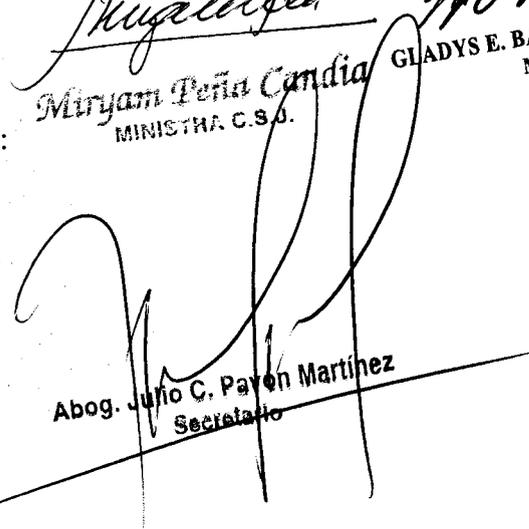
ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

