



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LUCIA RIVEROS DE PERALTA Y OTROS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MOD. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 - N° 781.-----**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *Trescientos sesenta.-*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintinueve* días del mes de *mayo* del año dos mil *dieciocho*, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **ANTONIO FRETES** y **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LUCIA RIVEROS DE PERALTA Y OTROS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MOD. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras Lucia Riveros de Peralta, Máxima Franco de Sanabria, Arsenia Franco de Balmori, Ana María Evangelista Mereles Villalba y Celia Antonia Canero Vda. de Ocampos.-----

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 Doctor **FRETES** dijo: Las señoras Lucia Riveros de Peralta, Máxima Franco de Sanabria, Arsenia Franco de Balmori, Ana Maria Evangelista Mereles Villalba y Celia Antonia Canero Vda. de Ocampos promueven 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-.-----

Se advierte en autos copias de las resoluciones por medio de las cuales se han acordado las respectivas jubilaciones a las accionantes.-----

Refieren que siendo jubiladas, se encuentran legitimadas para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alegan que actualmente se encuentran percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que les correspondería por derecho. Consideran que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicitan la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios públicos en actividad.-----

En atención a 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"*.-----

*Glady*  
**Dra. Gladys E. Bareiro de Módica**  
Ministra

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

*Ant*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*Julio*  
**Abog. Julio C. Pavon Martínez**  
Secretario

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 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, implica una igualdad de montos base para el cálculo de los 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° 3542/2008 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.-----

Ahora bien, en cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, el cual 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 relación a la señora Lucía Riveros de Peralta, el artículo que fuera cuestionado por la misma establece el plazo o lapso de tiempo a considerar para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien la recurrente ha iniciado sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, la misma gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones y pensiones sobrevino de manera anterior a la jubilación de la accionante.-----

Ahora bien, en relación a las señoras Máxima Franco de Sanabria, Arsenia Franco de Balmori, Ana Maria Evangelista Mereles Villalba y Celia Antonia Canero Vda. de Ocampos y la impugnación presentada por las mismas contra el mencionado Art. 5 de la Ley N° 2345/03, de las documentaciones agregadas en autos, queda evidenciado que tal disposición no afectan en absoluto sus respectivos derechos, ello teniendo en consideración que han accedido al régimen jubilatorio al amparo de un marco legal distinto a la ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"LUCIA RIVEROS DE PERALTA Y OTROS C/  
ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03;  
ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1  
DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MOD. EL ART. 8  
DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 - N° 781.-----

.....disposición impugnada.-----  
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.-----

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- presentada por las accionantes, cabe manifestar que al constatarse que las citadas recurrentes revisten la calidad de jubiladas del Magisterio Nacional, la disposición contenida en la Ley N° 1626/2000, la cual pretenden reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no es susceptible de aplicación a las mismas.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen 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 las señoras Lucia Riveros de Peralta, Máxima Franco de Sanabria, Arsenia Franco de Balmori, Ana Maria Evangelista Mereles Villalba y Celia Antonia Canero Vda. de Ocampos, todo ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las señoras: LUCIA RIVEROS DE PERALTA, MAXIMA FRANCO DE SANABRIA, ARCENIA FRANCO DE BALMORI, ANA MARIA EVANGELISTA MERELES VILLALBA, CELIA ANTONIA CANTERO VDA. DE OCAMPOS, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5 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"**; contra el **Artículo 2 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"**, y contra el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 "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"**. Para el efecto, acompañan las instrumentales que acreditan su calidad de JUBILADAS DEL MAGISTERIO NACIONAL.-----

Las accionantes manifiestan que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103, 137 de la Constitución y fundamentan su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impiden la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

#### **TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS**

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 5 de la Ley N° 2345/03** dispone: "**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.**"

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

  
Miryam Peña Candía  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*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” (Negritas y Subrayados son míos).-----*

**El Artículos 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 dice:** “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 (...)”.-----

**El Artículo 2 del Decreto N° 1579/04 dice:** “**Remuneración Base.** La Remuneración Base establecida en el Artículo 5° de la Ley N° 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula:-----

*Remuneración = Sumatoria de las últimas 60 remuneraciones imponibles Base 60 De existir periodos no aportados durante los cinco (5) últimos años, igual se tomarán las sesenta (60) últimas remuneraciones imponibles percibidas de acuerdo a la legislación vigente en su momento, aunque sobrepasen dicho periodo”.-----*

**El Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 dice:** “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”.-----

#### **ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS**

Con respecto al **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y al **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04** que lo reglamenta, considero oportuno mencionar que las accionantes: LUCIA RIVEROS DE PERALTA, MAXIMA FRANCO DE SANABRIA, ARCENIA FRANCO DE BALMORI, ANA MARIA EVANGELISTA MERELES VILLALBA, efectivamente se encuentran afectadas por su aplicación, pues el sistema por el cual han adquirido la jubilación es coincidente con la vigencia de la Ley 2345/03, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos.-----

Es de saber 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 encuentren en actividad y los haberes de la clase pasiva, 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 provisionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

De ahí que la aplicación de dichos dispositivos jurídicos, ciertamente contravienen disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 “De la Irretroactividad de la Ley”, 46 “De la Igualdad de las Personas”, 47 numeral 2. “De las Garantías de la Igualdad” y 103 “Del Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos”, al impedir a las mencionadas accionantes percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubiladas, que sea digno y les garantice un nivel de vida óptimo y básico.-----

Con respecto a la accionante CELIA ANTONIA CANTERO VDA. DE OCAMPOS quien también impugno el **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y el **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04** que lo reglamenta, considero que no se encuentra legitimada a los efectos de su impugnación, pues dichas normas no le afectan, en razón de haber adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03, según se corrobora mediante la instrumental agregada a autos. Por tal motivo, difícilmente puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e ...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"LUCIA RIVEROS DE PERALTA Y OTROS C/  
ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03;  
ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1  
DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MOD. EL ART. 8  
DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 - N° 781.-----



inmodificable, por lo que no corresponde el análisis respecto de la misma.-----  
Con relación a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), resaltamos que el mismo no altera en lo sustancial lo prescrito 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).-----

Así las cosas entendemos 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 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.-----

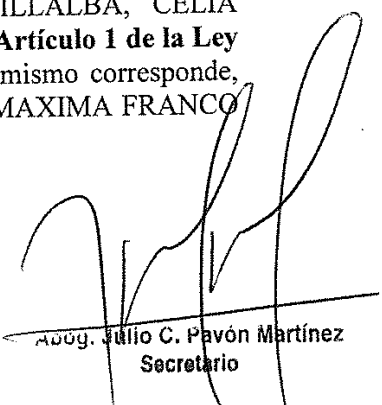
El Artículo 46 de la Constitución dispone: "*Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injusta 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.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003**, las accionantes no se encuentran legitimadas para objetarlo, pues 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 2°- Aún cuando cumplan una función pública, se exceptúan expresamente de lo establecido en el artículo anterior a: (...) f) los docentes de la Universidad Nacional y de las Instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica (...)"*". Teniendo en cuenta el carácter de jubiladas del Magisterio Nacional de las accionantes dicha norma no les es aplicable y por lo tanto, no les causa agravio.-----

Así las cosas, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la presente Acción de Inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar respecto de las señoras: LUCIA RIVEROS DE PERALTA, MAXIMA FRANCO DE SANABRIA, ARCENIA FRANCO DE BALMORI, ANA MARIA EVANGELISTA MERELES VILLALBA, CELIA ANTONIA CANTERO VDA. DE OCAMPOS, la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03). Asimismo corresponde, declarar respecto de las señoras: LUCIA RIVEROS DE PERALTA, MAXIMA FRANCO

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Médica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

DE SANABRIA, ARCENIA FRANCO DE BALMORI, ANA MARIA EVANGELISTA MERELES VILLALBA la inaplicabilidad del Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 y del Artículo 2 del Decreto N° 1579/04 que lo reglamenta. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA, manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, 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:

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

Ante mí:

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 360. -

Asunción, 25 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 Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 en relación a las señoras Lucia Riveros de Peralta, Máxima Franco de Sanabria, Arsenia Franco de Balmori, Ana María Evangelista Mereles Villalba y Celia Antonia Canero Vda. de Ocampos.-----

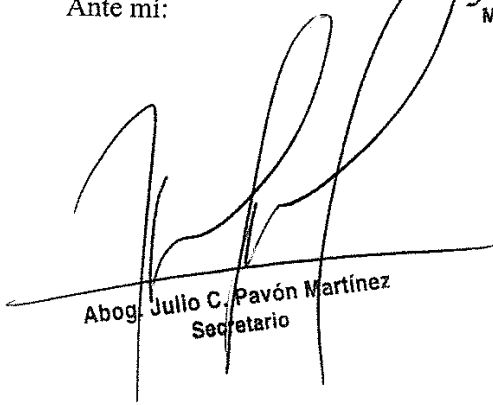
ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

Ante mí:

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

