

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
“ADA ISABEL LOVERA PALAREA DE MUJICA C/ ARTS. 5, 9, 17 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03; DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04 Y SUS MODIFICACIONES, LEY N° 3542/2008, ARTS. 3, 9 Y 10 DE LA LEY N° 4552/2010, DECRETO N° 5073/2010 Y RESOLUCION DGJP-B N° 4071 DEL 23 DE OCTUBRE DE 2015”. AÑO: 2015 – N° 1899.-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *apwenta*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de febrero 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 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: “ADA ISABEL LOVERA PALAREA DE MUJICA C/ ARTS. 5, 9, 17 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03; DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04 Y SUS MODIFICACIONES, LEY N° 3542/2008, ARTS. 3, 9 Y 10 DE LA LEY N° 4552/2010, DECRETO N° 5073/2010 Y RESOLUCION DGJP-B N° 4071 DEL 23 DE OCTUBRE DE 2015”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Ada Isabel Lovera de Mujica, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada.-----

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 señora **ADA ISABEL LOVERA DE MUJICA**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, se presenta para promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5, 6, 9, 17 y 18 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 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”**; contra el **Artículo 1 de la Ley N° 4252/10 “QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 3°, 9° Y 10 DE LA LEY N° 2.345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”**; contra el **Artículo 4 del Decreto N° 1579/03“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”**; contra el **Decreto N° 5073/10 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL ESQUEMA PROPORCIONAL PARA ESTABLECER LAS REMUNERACIONES JUBILATORIAS DE FUNCIONARIOS BENEFICIADOS CON ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 9° DE LA LEY N° 2345/2003 Y LOS ARTÍCULOS 2°, 3°, 4° Y 5° DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/2004”**, y contra la **Resolución DGJP - B. N° 4071 de fecha 23 de octubre de 2015**. Para el efecto, agrega las instrumentales que acreditan su calidad de **Pensionada por Invalidez** de la Administración Pública (fojas 3/9).-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 102 y 103 de la Constitución, y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que: su derecho de jubilación debe ser considerado como derecho adquirido bajo el amparo de la Ley N° 200

*27*  
vón Martínez  
L.S.

*Miryam Peña Candia*  
**MIRYAM PEÑA CANDIA**  
MINISTRA C.S.J.

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

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

“De la Función Pública” y su liquidación debe ser realizada conforme a la Leyes y Decretos vigentes al tiempo en que nace su condición de funcionaria pública.-----

En primer lugar cabe señalar que la accionante accedió a los beneficios de la pensión por invalidez en fecha **23 de octubre de 2015**, conforme lo demuestra la **Resolución DGJP - B. N° 4071** (obstante a fojas 9 y vuelto de autos). Ello confirma que su “situación jurídica de pensionada” ha quedado definida y consolidada bajo el imperio de la Ley N° 2345/03 y su modificatoria, en razón de que antes de dictarse la Resolución DGJP N° 4071 la recurrente solo tenía la expectativa, y no así el derecho adquirido de acceder a los beneficios de la jubilación, pues solo aspiraba a la titularidad de tal derecho en vía de cumplir con las condiciones legalmente exigidas para acceder al mismo. **Se adquiere un derecho cuando se cumplen las condiciones consagradas en la Ley para acceder a él, de lo contrario se trata de meras expectativas.** “*Las meras expectativas no constituyen en propiedad derechos, sino razonables previsiones, fundadas en normas vigentes, relativas a la adquisición de derechos*” (Ossorio, M. y otros “*Enciclopedia Jurídica Omeba*” Driskill: Buenos Aires (1990), T VIII, p. 284). “*No pasan de ser una esperanza o posibilidad de convertirse en derechos adquiridos e ingresar en el patrimonio de una persona cuando se reúnan los presupuestos legales correspondientes, las que mientras tanto no son sino una simple eventualidad*” (Cifuentes, S. “*Elementos de Derecho Civil. Parte General*” Editorial Astrea: Buenos Aires (4ª ed-: 1999), p. 30).-----

Es de entender que se adquiere el derecho a la seguridad social, consagrado en nuestra Ley Suprema en su Artículo 95 “DE LA SEGURIDAD SOCIAL”, no por el simple hecho de ser una persona humana, como sí sucede con los derechos fundamentales, si no **por haber cumplido con los requisitos que la Ley de manera general impone para adquirirlos. Cuestión esta acreditada una vez dictada la Resolución DGJP - B. N° 4071 de fecha 23 de octubre de 2015, por la cual se acuerda pensión por invalidez a la señora ADA ISABEL LOVERA DE MUJICA.** Por lo que mal podría ser considerado su derecho jubilatorio bajo el amparo de la Ley 200/70 (como la misma manifiesta) teniendo en cuenta que dicha ley se encontraba ya derogada al tiempo en que la recurrente accedió a la jubilación.-----

En cuanto a la impugnación del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03**, cabe mencionar que la accionante efectivamente se encuentra afectada por su aplicación, pues el sistema por el cual ha adquirido la jubilación es coincidente con la vigencia de la Ley 2345/03.-----

Es de entender 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 del Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 “*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*” ciertamente contraviene 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 la accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, que sea digno y le garantice un nivel de vida óptimo y básico.-----

Con respecto al **Artículo 6 de la Ley N° 2345/03**, entendemos que dicha norma no le afecta a la accionante, pues está dirigida para los sobrevivientes de jubilados, pensionados y retirados fallecidos con derechos a haber de retiro, calidad que no reviste la misma.-----...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ADA ISABEL LOVERA PALAREA DE MUJICA C/ ARTS. 5, 9, 17 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03; DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04 Y SUS MODIFICACIONES, LEY N° 3542/2008, ARTS. 3, 9 Y 10 DE LA LEY N° 4552/2010, DECRETO N° 5073/2010 Y RESOLUCION DGJP-B N° 4071 DEL 23 DE OCTUBRE DE 2015”. AÑO: 2015 – N° 1899.-----**



Con respecto a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N° 4252/10**, en cuanto a lo establecido en la modificación correspondiente al **Artículo 9 de la Ley N° 2345/03**, tampoco le afecta, pues el mismo regula la “jubilación ordinaria”, calidad diferente a la suya, pues la señora **ADA ISABEL LOVERA DE MUJICA** ha accedido a la “pensión por invalidez”.-----

En cuanto a la impugnación del **Artículo 4 del Decreto N° 1579/04**, advertimos que el mismo es reglamentario del Artículo 10 de la Ley N° 2345/03, que regula la “jubilación extraordinaria”, norma inaplicable al caso en estudio. Cabe mencionar también que al ser derogado el Artículo 10 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 4252/10) esta normativa (Artículo 4 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Razones suficientes para descartar el análisis de dicha normativa.-----

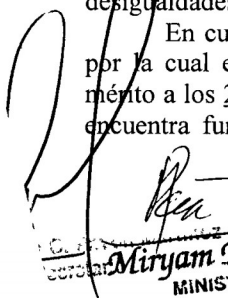
Con respecto a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), resaltamos que el mismo no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P).-----

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.-----

En cuanto a la **Resolución DGJP - B. N° 4071 de fecha 23 de octubre de 2015**, por la cual el Ministerio de Hacienda acordó pensión por invalidez a la accionante en mérito a los 29 años y 13 días de servicios prestados en la Administración Pública, esta se encuentra fundada en lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley N° 2345/03, que dice:

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

  
**Dr. ANTONIO FREILES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA**  
Ministra

*“Pueden acceder al beneficio de pensión de invalidez, ya sea común o por accidente de trabajo, los aportantes menores de sesenta y dos años que tengan una antigüedad mínima de diez años de servicio. El monto inicial del beneficio se calcula multiplicando la Tasa de Sustitución correspondiente por la Remuneración Base definida en el Artículo 5° de esta Ley. La Tasa de Sustitución dependerá de la antigüedad al momento de certificarse la invalidez, y será del 47% para aquéllos con antigüedad de entre diez a veinte años de servicio, porcentaje que se incrementará en 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional, hasta un tope del 100%...”*-----

En efecto, el cálculo dispuesto por la norma transcrita produce resultados irrisorios que evitan lograr la protección integral de los jubilados y la satisfacción de sus **“necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio”**, como expresamente lo dispone el Artículo 57 de la Constitución Nacional.-----

Es de entender que 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.-----

De ahí que la aplicación de la impugnada resolución contraviene principios constitucionales establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la ley), 46 (Igualdad de las Personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos) de la Carta Magna, por impedirle a la accionante el disfrute de un haber jubilatorio digno que le garantice un nivel de vida optimo y básico.-----

Es de entender que ninguna ley ordinaria ni acto administrativo 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”*.-----

En cuanto a la impugnación del **Artículo 17 de la Ley N° 2345/03 y Decreto N° 5073/10** esta omitió manifestarse concretamente sobre los agravios que sufre con la aplicación de los mismos. Asimismo, con respecto a la impugnación del **Artículo 18 de la Ley N° 2345/03**, omitió individualizar la disposición que la agravia, teniendo en cuenta que dicho artículo contiene varios incisos que derogan diferentes normativas. Ante esta situación entendemos que la accionante ha incumplido lo dispuesto en el al Artículo 552 de nuestro Código de forma que dice: *“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 caso, la disposición inconstitucional. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción”*.-----

Así las cosas, no queda más que obedecer lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley 609/95 **“QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA”**: *“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”*.-----

Es oportuno mencionar que el agravio que sustenta una acción de inconstitucionalidad deber ser: 1) propio: el perjuicio en cuestión debe afectar personalmente a la parte que lo invoca, excluyéndose los agravios ajenos. Solamente el titular del derecho que se pretende vulnerado puede solicitar el ejercicio del control de constitucionalidad; **2) jurídicamente protegido, concreto, efectivo y actual** (Vide: SAGÜES, Néstor Pedro en *“Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario”*, 4ta. Edic. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2002, Tomo I, pág. 488 y ss.).-----

Bien lo previene el Artículo 11 de la Ley N° 609/95 al establecer que la Sala Constitucional es competente para *“conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad ...//...”*





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ADA ISABEL LOVERA PALAREA DE MUJICA C/ ARTS. 5, 9, 17 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03; DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579/04 Y SUS MODIFICACIONES, LEY N° 3542/2008, ARTS. 3, 9 Y 10 DE LA LEY N° 4552/2010, DECRETO N° 5073/2010 Y RESOLUCION DGJP-B N° 4071 DEL 23 DE OCTUBRE DE 2015". AÑO: 2015 - N° 1899.-----



de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto..” (Negritas y subrayado

En consecuencia, en virtud a lo manifestado, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la presente Acción de Inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar respecto de la accionante, la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03); del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y de la **Resolución DGJP - B. N° 4071 de fecha 23 de octubre de 2015** (en cuanto al monto establecido en la misma). Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Ada Isabel Lovera Palarea de Mujica promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 6, 17 y 18 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. 1 de la Ley N° 3542/08, contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/10, en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley 2345/03, contra el Decreto 5073/10 y el Art. 4 del Decreto 1579/04; y contra la Resolución DGJP B – N° 4071 del 23 de octubre de 2015.-----

Se constata que la accionante acompaña copia de la Resolución DGJP-B. N° 4071 del 23 de octubre de 2015, dictada por la Dirección General de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, por medio de este documento se verifica que la accionante reviste la calidad de jubilada de la administración pública.-----

En la acción de inconstitucionalidad deducida se manifiesta que las disposiciones impugnadas transgreden las normativas contenidas en los Arts. 14, 102 y 103 de la Constitución Nacional.-----

En autos surgen dos cuestionamientos principales, la primera va direccionada contra el procedimiento utilizado para establecer o fijar el monto de la pensión jubilatoria concedida a la señora Ada Isabel Lovera Palarea; mientras que la segunda hace referencia a la actualización de los haberes jubilatorios; peticona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad se disponga que el monto que percibe en concepto de haber jubilatorio sea actualizado conforme al monto que perciben los funcionarios en actividad.---

Primeramente, es dable manifestar que la accionante se ha limitado a esbozar de manera poco clara y más bien genérica las impugnaciones contra los Arts. 17 y 18 de la Ley N° 2345/03 y contra el Decreto N° 5073/10, se verifica que la recurrente no ha expuesto ni desarrollado los agravios concretos ocasionados por las normativas objetadas, la misma solo se limita a enunciar la impugnación las mencionadas disposiciones, esta circunstancia - falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

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

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

GLADYS L. BAREIRO de MOLLAT  
Ministra

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 aclarar 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 al 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.

En relación a los agravios vinculados al 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 este apartado, es dable puntualizar que de las documentaciones agregadas se constata que la recurrente ha adquirido la calidad de pensionada de la Administración Pública en el año 2015 por medio de la Resolución DGJP-B N° 4071, en cuanto a la misma considero que la norma transcripta en el párrafo precedente no transgrede normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado 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 señora Ada Isabel Lovera Palarea de Mujica 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 citada accionante.

Respecto del Art. 6 de la Ley N° 2345/03, cabe manifestar que la accionante carece de legitimación activa para peticionar la impugnación de la mencionada disposición, ello debido a que el citado artículo hace referencia al haber de los pensionados en carác...///...



CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
“ADA ISABEL LOVERA PALAREA DE  
MUJICA C/ ARTS. 5, 9, 17 Y 18 DE LA LEY N°  
2345/03; DECRETO REGLAMENTARIO N°  
1579/04 Y SUS MODIFICACIONES, LEY N°  
3542/2008, ARTS. 3, 9 Y 10 DE LA LEY N°  
4552/2010, DECRETO N° 5073/2010 Y  
RESOLUCION DGJP-B N° 4071 DEL 23 DE  
OCTUBRE DE 2015”. AÑO: 2015 – N° 1899.-----



fer de herederos de jubilados de la Administración Pública; teniendo en cuenta el carácter que reviste la recurrente -titular de la pensión jubilatoria-, se concluye entonces que la disposición recurrida no puede generar agravios a sus derechos, puesto que dicha normativa no es susceptible de aplicación al mismo.-----

Por otra parte, en cuanto a la Ley N° 4252/10 en su Art. 1 -en la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03-, en este apartado resulta oportuno referir que la citada disposición establece la modalidad para acceder a la jubilación ordinaria, teniendo en cuenta que la accionante no se encuentra dentro de esta categoría, ya que se constata que la Resolución DGJP B – N° 4071 del 23 de octubre de 2015 “*Por la cual se otorga pensión por invalidez a la señora Ada Isabel Lovera Palarea de Mujica*”, ha sido dictada de conformidad a la disposición contenida en el Art. 11 de la Ley N° 2345/03, de esta manera queda evidenciado que la disposición referida no puede generar agravios a los derechos de la accionante, ello al no constatare su aplicación en relación a la misma.-----

En relación al Art. 4 del Decreto Reglamentario, es dable referir que el mismo guarda directa relación con el Art. 10 de la Ley 2345/09, teniendo en cuenta esta circunstancia y considerando que la mencionada disposición no ha sido impugnada ni aplicada a la accionante, no corresponde el pronunciamiento acerca de la constitucionalidad o no de la citada disposición.-----

Finalmente, respecto de la impugnación de la Resolución N° DGJP B – N° 4071 del 23 de octubre de 2015 “*Por la cual se otorga pensión por invalidez a la señora Ada Isabel Lovera Palarea de Mujica*”, que fuera dictada de conformidad a la disposición contenida en el Art. 11 de la Ley N° 2345/03, en relación a tal cuestionamiento, es oportuno indicar que sí bien el Poder Administrador puede proceder a hacer efectivas determinadas “políticas públicas”, ellas nunca pueden ser operadas en perjuicio o detrimento de la calidad de vida de sus afectados. En ese sentido, el citado Art. 11, en la cual se sustenta el acto normativo impugnado, al determinar un porcentaje exiguo violenta notoriamente la norma constitucional que dispone en su Art. 6: “... **De la calidad de vida.** La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad...”; además del Art. 57: “...**De la tercera edad.** Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio...”.-----

Por lo expuesto en el párrafo anterior, considero que el monto resultante de la aplicación del art. 11 de la Ley N° 2345/03 -en cuanto al porcentaje- resulta irrisorio, irrazonable y raya lo inhumano para obligar a un trabajador o funcionario activo a pasar a la condición de pasivo, más aun teniendo en cuenta el estado de invalidez en la cual se encuentra sumida la funcionaria peticionante de la pensión jubilatoria. Por ello, dicho porcentaje deviene inconstitucional. Llegamos a esta conclusión por cuanto que el porcentaje que establece el citado artículo 11 de la Ley N° 2345/03 para la fijación de la pensión por invalidez sitúa a los jubilados en un estado de vulnerabilidad todavía mayor. Estando la Resolución DGJP B – N° 4071 del 23 de octubre de 2015 fundada en la norma referida, deviene inconstitucional con relación al monto de la jubilación acordada a la accionante.-----

Basado en las consideraciones que anteceden corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, declarando la inaplicabilidad de la Resolución de DGJP B – N° 4071 del 23 de octubre de 2015, única y exclusivamente la parte en la que dispone el monto de la pensión jubilatoria concedida a la señora Ada Isabel Lovera Palarea de Mujica permaneciendo vigente el resto de la resolución, así también la inaplicabilidad del Art. 11 de la Ley N° 2345/03 en cuanto al porcentaje establecido para el cálculo de la pensión jubilatoria; de igual manera corresponde declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08, todo ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.-----

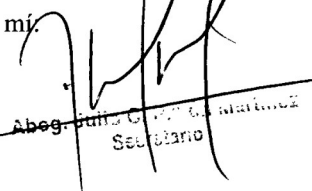
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

Ante mí:

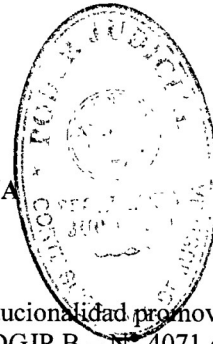
  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 50.-**

Asunción, 7 de febrero 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 de la Resolución de DGJP B – N° 4071 del 23 de octubre de 2015, única y exclusivamente la parte en la que dispone el monto de la pensión jubilatoria concedida a la accionante permaneciendo vigente el resto de la resolución, así también la inaplicabilidad del Art. 11 de la Ley N° 2345/03 en cuanto al porcentaje establecido para el cálculo de la pensión jubilatoria, y de igual manera corresponde declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08, con relación a la accionante.-----

**ANOTAR,** registrar y notificar

\* SE. dieciocho, 2018, vale

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario