

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “HERMELINDA VALDEZ DE ROMAN C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 764.**-----

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Cincuenta y cuatro y seis.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 18 días del mes de JULIO del año dos mil dieciocho, estando 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: “HERMELINDA VALDEZ DE ROMAN C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Hermelinda Valdez De Roman, 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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora Hermelinda Valdez de Román, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta en su calidad de jubilada del Magisterio Nacional, conforme a la Resolución del Ministerio de Hacienda cuya copia acompaña y, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra Art. 5° y 18° Inc. y) de la Ley N° 2345/2003; Art. 2° del Decreto N° 1579/2004 y el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003.-----

Manifiesta como fundamento de la acción que se entiende que las jubilaciones son imprescriptibles, vitalicias y de carácter tuitivo, su motivo es proteger a los trabajadores con una remuneración vitalicia por los años de servicio prestados al Estado en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Sostiene que en su aplicación las normas accionadas cercenan flagrantemente nuestra Constitución Nacional porque están lejos de hacer realidad a una jubilación digna y decorosa. Conculcan el derecho de igualdad, el derecho de propiedad y muchos otros más de rango constitucional. Asegura que violan los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

En el estudio de la acción presentada, en primer lugar, debemos afirmar que el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8° de la Ley 2345/03, pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3542/08, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada.-----

El Art. 103 de la C.N. dispone que “La Ley” garantice 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 a “...el mecanismo preciso a utilizar” la Ley N° 3542/08 no puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecería de validez (Art. 137 CN).-----

La Constitución Nacional ordena que la ley garantice “...la actualización” de los haberes jubilatorios “...en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad” (Art. 103 CN); la Ley N° 3542/08 supedita “a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el BCP”, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar el mecanismo preciso a utilizar, introduce unas variables y unos universos extraños

*Dr. Gladys E. Bareiro de Módica*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

a los preestablecidos para obtener el “Factor Ajuste” que podría eventualmente servir de factor de ajuste, pero no para actualizar los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

El Artículo 46 de la C.N. dispone: “De la Igualdad de las personas: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”. Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el B.C.P. para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes y éstas diferencias originarias no traducen “...desigualdades injustas...” o “...discriminatorias...” (Art. 46 CN) como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

En consecuencia, en atención a las manifestaciones vertidas, opino que debe hacerse lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida declarando inaplicable el Art. 1º de la Ley N° 3542/08 en relación a la accionante señora Hermelinda Valdez de Román.-----

En referencia al Art. 5º de la Ley 2345/03 y al Art. 2 del Decreto Reglamentario 1579/04 accionados, vemos que la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación actual de los mismos, porque es jubilada y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la Ley N° 2345/03, dicha normas no le afectan, por lo que en relación a ellas la acción de inconstitucionalidad debe ser rechazada.-----

Por otra parte vemos que la actora señora Hermelinda Valdez de Román, no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Art. 18º inc. y) de la Ley N° 2345/03, por ser jubilada del Magisterio Nacional y, en consecuencia, se encuentra excluida de la aplicación de la Ley 1626/00, por expresa disposición del Art. Art. 2º Inc. f) de esta última ley.-----

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad, declarando inaplicable el Art. 1º de la Ley N° 3542/08 en relación a la la señora Hermelinda Valdez de Román y corresponde rechazar la acción presentada en cuanto a los Arts. 5º y 18º Inc. “y” de la Ley 2345/03 y al Art. 2º del Decreto Reglamentario 1579/04. ES MI VOTO.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Hermelinda Valdez de Roman, 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 -Decreto N° 708 de fecha 8 de Mayo de 2000-.-----

Refiere la accionante que siendo docente 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 la normativa impugnada vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de...//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"HERMELINDA VALDEZ DE ROMAN C/  
ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N°  
2345/2003; ART. 2 DEL DECRETO N°  
1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08  
QUE MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY N°  
2345/03". AÑO: 2017 - N° 764.-----

...//...las mismas y 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.-----

Ahora bien, en relación 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

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

*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 señora Hermelinda Valdez de Roman inicio sus aportes y se jubilo bajo la vigencia de una ley anterior a la vigente actualmente, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones y pensiones, la citada accionante ya contaba con derechos adquiridos, motivo por el cual la disposición recurrida en el párrafo anterior no le produce agravios, ello considerando que dicha disposición no es susceptible de aplicación a la misma dado el principio constitucional de irretroactividad de la ley.-----

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 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”- en este punto de análisis debemos tener en cuenta que la recurrente reviste el carácter de jubilada del Magisterio Nacional, por tanto, la disposición que pretenden reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no resulta aplicable a la misma.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, 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 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- en relación a la señora Hermelinda Valdez de Roman, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Comparto la conclusión a la que han arribado los Ministros que me antecedieron, y me permito manifestar cuanto sigue.-----

La accionante HERMELINDA VALDEZ DE ROMAN, es docente jubilada de la Administración Pública. Señala que el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 no solo vulnera lo expresamente preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, sino también lo dispuesto por los Arts. 46 y 137 de la Carta Magna.-----

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos, es menester aclarar –en primer término– el contenido y alcance del precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega. El Art. 103 de nuestra Carta Magna prescribe: “...*Del Régimen de Jubilaciones. 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 garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*”. (Negritas son mías).-----

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcrita. La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial – dispuesta por el Art. 103 de la Carta Magna – se refiere al reajuste de los haberes en comparación e implica la utilización del mismo...//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"HERMELINDA VALDEZ DE ROMAN C/  
ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N°  
2345/2003; ART. 2 DEL DECRETO N°  
1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08  
QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N°  
2345/03". AÑO: 2017 - N° 764.-----

.../... 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 y 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 supedita 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 --. Este artículo establece la actualización de oficio de forma anual de los haberes jubilatorios y pensiones en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, lo cual constituye una aplicación arbitraria que no condice con el texto constitucional, en razón de que el IPC no siempre coincide con el aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con los activos.----

En efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que *los aumentos resueltos a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los pasivos --jubilados y pensionados --, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción en que lo ejecuta el Ministerio de Hacienda respecto de los activos* (el subrayado es mío).-----

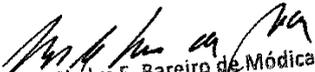
De allí que, en el caso de que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir aquel aumento -- en igual porcentaje -- sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.-----

Finalmente, cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 -- o su modificatoria la Ley N° 3542/2008 --, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional aludida, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución).-----

Ahora, con relación al art. 5 de la Ley 2345/03 respecto de la accionante considero que ella no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Art. 5° de la Ley N° 2345/2003, ya que surge de las constancias obrantes en autos que ella revestía carácter de jubilada del Magisterio Nacional al momento de la promulgación de la normativa legal impugnada, Ley N° 2345/2003. Por ende, dicha disposición 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.-----

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.-----

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:

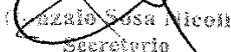
  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra



Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
DR. ANTONIO FRISTER  
Ministro

Ante mí.

  
Nazario Sosa Nicoll  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 846

Asunción, 12 de JUNIO de 2013 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida en consecuencia, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 5342/2008 -que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003- con relación a la accionante.

**ANOTAR**, registrar y notificar.

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Bareño de Modona  
Ministra

*[Signature]*

Maryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Gustavo Susu Nicolli  
Secretario

