

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“SMILSE ELENA TERESITA KATRIP DE TORALES Y EDITH VILMA BEATRIZ KATRIP GONZALEZ C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03 MODIF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y ART. 18 INC. X) DE LA LEY N° 2345/03”.**  
**AÑO: 2017 – N° 206.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Ciento setenta y tres

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 11 días del mes de abril 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: “SMILSE ELENA TERESITA KATRIP DE TORALES Y EDITH VILMA BEATRIZ KATRIP GONZALEZ C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03 MODIF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y ART. 18 INC. X) DE LA LEY N° 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras Smilse Elena Teresita Katrip de Torales y Edith Vilma Beatriz Katrip González, 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 el Doctor **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las señoras **SMILSE ELENA TERESITA KATRIP DE TORALES** y **EDITH VILMA BEATRIZ KATRIP GONZALEZ**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5, 8, 10, 13 y 18 inc. x) de la Ley N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL.SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**; y contra el **Artículo 6 del Decreto N° 1579/2004 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**. Para el efecto arriman a estos autos las instrumentales que acreditan su calidad de jubiladas del Magisterio Nacional.-----

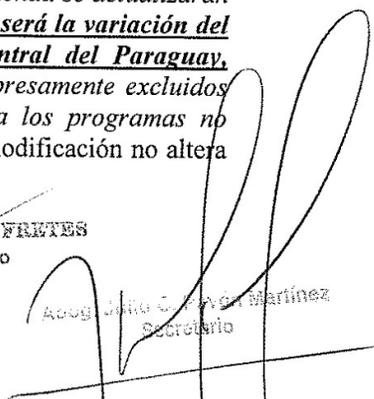
Alegan las accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46 y 103 de la Constitución y fundamentan su acción manifestando que: “(...) *las disposiciones de la Ley 2345/03 atenta y agravia el derecho de los Jubilados y pensionados al discriminar los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales (...)*”-----

El **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03** impugnado por las accionantes, fue modificado por 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”**, que 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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos”*. (Negritas y Subrayados son míos). Sin embargo, tal modificación no altera

  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**Abog. Juan Carlos Rivera Martínez**  
Secretario

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.-----

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

El Artículo 46 de la Constitución dispone: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”. Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: “El Estado Garantizará a todos los habitantes de la República: (...) 2. “La igualdad ante las leyes (...)”. Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03**, considero que las accionantes no se encuentran legitimadas a los efectos de su impugnación, pues dicha norma no les es aplicable, en razón de que las mismas han adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03, según se corrobora mediante las instrumentales agregadas a fs. 4/ 6 de autos. Por tal motivo, difícilmente pueden agravarse de algo que ya han adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que les es propio e inmodificable, por lo que no corresponde su análisis.-----

**El Artículos 18 inc. x) de la Ley N° 2345/03** también impugnado dice: “A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: (...) x. el Artículo 2° de la Ley 197/93 y su modificación según el Artículo 2° de la Ley 1138/97;(...)”. Respecto a esta normativa, entendemos que si bien las recurrentes han adquirido la jubilación bajo el amparo de las leyes derogadas por el Artículo 18 inc. x), que regulan “los haberes jubilatorios de los funcionarios de la Administración Central, incluyendo los docentes, que por cualquier motivo fueron fijados en porcentajes menores al 93% (noventa y tres por ciento), para las jubilaciones ordinarias”, las mismas no han...!!!...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"SMILSE ELENA TERESITA KATRIP DE TORALES Y EDITH VILMA BEATRIZ KATRIP GONZALEZ C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03 MODIF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y ART. 18 INC. X) DE LA LEY N° 2345/03".  
AÑO: 2017 - N° 206.**



manifestado los agravios que les ocasiona la aplicación de la norma impugnada. Tampoco manifestaron agravios concretos ocasionados por la aplicación de los **Artículos 10 y 13 de la Ley N° 2345/03** también impugnados, por lo que no corresponde sus análisis.-----

Es de entender que para que se configure una "cuestión justiciable" por parte de esta Sala, el accionante debe necesariamente demostrar la "lesión concreta", la ausencia de tal presupuesto convierte en "abstracto" cualquier pronunciamiento al respecto, donde la decisión de esta Sala sobre el fondo de la cuestión se tornaría inoficiosa, resolviendo sobre casos hipotéticos y no sobre colisión de derechos de rango constitucional. Por su parte, el Art. 12 de la Ley N° 609/95 que Organiza la Corte Suprema de Justicia, dispone que: "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", lo cual quiere decir que sólo el sujeto afectado se halla legitimado para promover la inconstitucionalidad.-

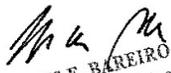
Una adecuada fundamentación en el planteamiento de inconstitucionalidad supone la "idoneidad" para demostrar "acabadamente" el gravamen cuya reparación se persigue con la declaración de inconstitucionalidad. Al respecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo: "*El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad debe contener una adecuada fundamentación, formulada en términos claros y concretos de manera que se baste a sí mismo. La proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica*" (CS, Ac. y Sent. N° 85 del 12 de abril de 1996).-----

En cuanto a la impugnación del **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04**, cabe señalar que al ser derogado el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida en la Ley N° 3542/08 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/04. Por tanto, el caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta normativa, no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----

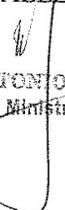
Por lo manifestado concluyo que, las disposiciones contenidas en el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) analizadas precedentemente contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

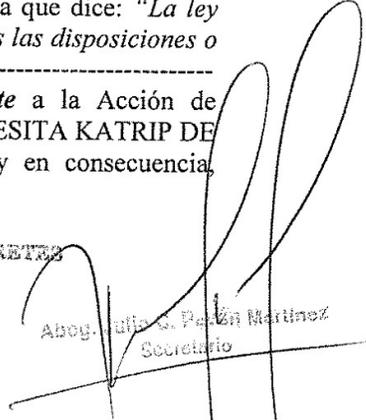
Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Constitución, en virtud de su supremacía, pues carecerían de validez. Así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: "*La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución*".-----

Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por las señoras SMILSE ELENA TERESITA KATRIP DE TORALES y EDITH VILMA BEATRIZ KATRIP GONZALEZ, y en consecuencia,

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio G. Peña Martínez  
Secretario

declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), respecto de las mismas. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Las señoras SMILSE ELENA TERESITA KATRIP DE TORALES Y EDITH VILMA BEATRIZ KATRIP GONZALEZ promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 10, 13 y 18 Inc. x) 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. 6 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 ambas recurrentes revisten la calidad de jubiladas del Magisterio Nacional.

Refieren las accionantes que siendo jubiladas se encuentran legitimadas para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alegan que actualmente se encuentran percibiendo sus haberes jubilatorios con un monto es inferior al que les correspondería por derecho. Consideran que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 14, 46 y 103 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 primer lugar, en relación a la objeción presentada contra las disposiciones contenidas en los Arts. 5, 10, 13 y 18 Inc. x) de la Ley N° 2345/03 y en el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta necesario puntualizar que las accionantes se han limitado a impugnar las citadas disposiciones sin referir ni tan siquiera grosso modo los agravios que los mismos les ocasionarían, como tampoco las disposiciones constitucionales conculcadas, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.

Por otro lado, 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: “*Modifícase 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 ...//...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"SMILSE ELENA TERESITA KATRIP DE  
TORALES Y EDITH VILMA BEATRIZ KATRIP  
GONZALEZ C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03  
MODIF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08  
Y ART. 18 INC. X) DE LA LEY N° 2345/03".  
AÑO: 2017 – N° 206.**-----



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.-----

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 las señoras SMILSE ELENA TERESITA KATRIP DE TORALES Y EDITH VILMA BEATRIZ KATRIP GONZALEZ, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Comparto los fundamentos del voto del Dr. Antonio Fretes y me adhiero a los mismos en cuanto hace lugar a la presente acción de inconstitucionalidad respecto al artículo 1° de la Ley N° 3542/08 (que modifica el artículo 8 de la Ley N° 2345/2003), con relación a las accionantes. Asimismo, en cuanto a la impugnación de los Arts. 5°, 10° y 13° de la Ley N° 2345/2003; y, el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, igualmente me adhiero al voto del Dr. Antonio Fretes, por el rechazo de las referidas normas.-----

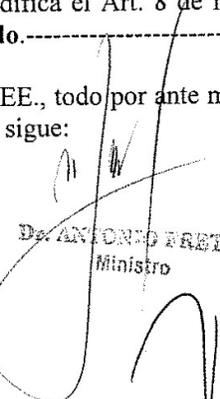
Ahora bien, en cuanto a la impugnación del Art. 18 inc. x) de la Ley de la Caja Fiscal, cabe apuntar que esta norma deroga el Artículo 2° de la Ley N° 197/1993 y su modificación según el Artículo 2° de la Ley N° 1138/1997; disposición que establecía: "*Los haberes jubilatorios de los funcionarios de la Administración Central, incluyendo los docentes, que por cualquier motivo fueron fijados en porcentajes menores al 93% (noventa y tres por ciento), para las jubilaciones ordinarias, serán actualizadas por el Ministerio de Hacienda, de oficio desde el primero de enero de 1998*". En el caso de autos, las actoras no han demostrado la existencia de una afectación sobre los beneficios ya adquiridos como lo alegan en su escrito de presentación. En efecto, la norma que pretenden reivindicar por medio de la presente acción -Art. 2° de la Ley N° 1138/1997- no supone una actualización general para todos los beneficios pagados por el Ministerio de Hacienda, sino un tipo de actualización especial solo para aquellos haberes jubilatorios que fueron fijados en un porcentaje menor al 93%, condición que las accionantes no han acreditado fehacientemente, por lo que, corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad respecto a este artículo.-----

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 N° 3542/2008 –que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003-, con relación a las accionantes. **Voto en ese sentido.**-----

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:

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. J. G. Pavón Martínez  
Secretario

Ante mí:

**SENTENCIA NÚMERO:** 173

Asunción, 6 de abril de 2018.-

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

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

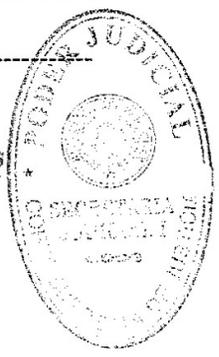
**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1° de la Ley N° 3542/2008 –que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003-, en relación a las accionantes.-----

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

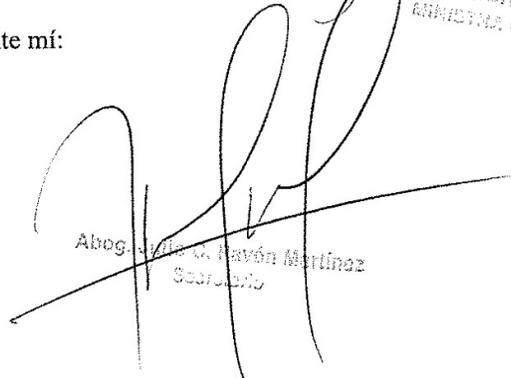
  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro



Ante mí:

  
Abog. J. G. Pavón Martínez  
Secretario