

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
"EULALIO MENDOZA PICCO, RUFINA VILLALBA VDA. DE MONTIEL, ERME EVELIO GARCETE AQUINO, CARMELO CANDIA ARANDA, AGUSTIN LEGUIZAMON PAREDES, BLAS ANTONIO PEREIRA ROMERO Y JUAN BAUTISTA LOPEZ C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008". AÑO: 2017 - N° 295.-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *doscientas cincuenta y dos*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *mayo* 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: "EULALIO MENDOZA PICCO, RUFINA VILLALBA VDA. DE MONTIEL, ERME EVELIO GARCETE AQUINO, CARMELO CANDIA ARANDA, AGUSTIN LEGUIZAMON PAREDES, BLAS ANTONIO PEREIRA ROMERO Y JUAN BAUTISTA LOPEZ C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los señores Eulalio Mendoza Picco, Rufina Villalba Vda. de Montiel, Erme Evelio Garcete Aquino, Carmelo Candia Aranda, Agustín Leguizamón Paredes, Blas Antonio Pereira Romero y Juan Bautista López, 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 el Doctor **FRETES** dijo: Los señores Eulalio Mendoza Picco, Rufina Villalba vda. de Montiel, Erme Evelio Garcete Aquino, Carmelo Candia Aranda, Agustín Leguizamón Paredes, Blas Antonio Pereira Romero y Juan Bautista Lopez, 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-----

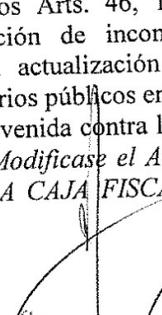
En autos se constatan copias de las documentaciones que acreditan que los recurrentes revisten la calidad de jubilados de la Administración Pública.-----

Refieren los accionantes que siendo jubilados, se encuentran legitimados 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 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: "*Modifícase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE*

  
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA  
Secretario

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro bog. Julio C. Parón Martínez  
Secretario

*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 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".-----*

De las documentaciones agregadas se constata que los recurrentes han adquirido la calidad de jubilados de la Administración Pública -Res. DGJP N° 340/2009, Res. DGJP N° 307/2014, Res. DGJP N° 1367/2014, Res. DGJP N° 2988/2009, Res. DGJP N° 3376/2016, Res. DGJP N° 4114/2016, Res. DGJP N° 3049/2016, respectivamente- en cuanto al mismo 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 espec...//...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
"EULALIO MENDOZA PICCO, RUFINA VILLALBA VDA. DE MONTIEL, ERME EVELIO GARCETE AQUINO, CARMELO CANDIA ARANDA, AGUSTIN LEGUIZAMON PAREDES, BLAS ANTONIO PEREIRA ROMERO Y JUAN BAUTISTA LOPEZ C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008". AÑO: 2017 - N° 295.-----



...tivos haberes jubilatorios. Si bien los recurrentes han iniciado sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, los mismos gozaban 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 los accionantes.-----

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 el cual 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- cabe manifestar que el mismo también conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone "La Ley garantizara la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad", consecuentemente, la disposición atacada crea mayores desigualdades en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

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 y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 en cuanto afecta los derechos adquiridos de los señores Eulalio Mendoza Picco, Rufina Villalba Vda. de Montiel, Erme Evelio Garcete Aquino, Carmelo Candia Aranda, Agustín Leguizamón Paredes, Blas Antonio Pereira Romero y Juan Bautista López, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente resolución. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Los Señores Eulalio Mendoza Picco, Rufina Villalba Vda. de Montiel, Erme Evelio Garcete Aquino, Carmelo Candia Aranda, Agustín Leguizamón Paredes, Blas Antonio Pereira Romero y Juan Bautista López, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de Jubilados de la Administración Pública, se presentan a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03; Art. 2 del Decreto N° 1579/04 y Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03".-----

Alegan los accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

1- El Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 dispone: "Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficiados 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".-----

  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA**  
Jueza

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

  
**ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**Abelardo J. Payán Martínez**  
Secretario

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por los accionantes se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito precedentemente, deviene a toda luz procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que “la Ley” garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/08, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

La Constitución Nacional en su Art. 103 garantiza la actualización de los haberes de los jubilados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios activos. La Igualdad de tratamiento contemplado en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorece de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes debe actualizarse en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto a los activos. Debemos recordar que al funcionario activo aportante, cuando se produce un aumento salarial, su primer aumento va de forma íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

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

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

2- En cuanto al Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 “*Que deroga los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/00 De la Función Pública*” opino que esta disposición contraviene principios constitucionales establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Carta Magna, ya que no garantizan al funcionario jubilado la actualización de sus haberes en igualdad de trato que el establecido para el sector público activo. Ello es así puesto que el Art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que la ley debe garantizar que la actualización de los haberes jubilatorios sea en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, sin embargo la norma en cuestión subordina dicha actualización a la ...//...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
"EULALIO MENDOZA PICCO, RUFINA VILLALBA VDA. DE MONTIEL, ERME EVELIO GARCETE AQUINO, CARMELO CANDIA ARANDA, AGUSTIN LEGUIZAMON PAREDES, BLAS ANTONIO PEREIRA ROMERO Y JUAN BAUTISTA LOPEZ C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008". AÑO: 2017 - N° 295.-----

...//...variación del índice de precios del consumidor (IPC) fijado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P.) ante lo cual esta impugnación debe prosperar.-----

3- Finalmente, en cuanto al Art. 5 de la Ley N° 2345/03 y Art. 2 del Decreto N° 1579/04 los accionantes no fueron afectados por dichas normas, tal como puede leerse en el Art. 1° de las respectivas resoluciones administrativas agregadas a Fs.4/23, ya que sus jubilaciones fueron otorgadas de conformidad con el Art. 9 de la Ley N° 2345/03 y Arts. 3 y 6 del Decreto N° 1579/04, por lo que en estricto cumplimiento a lo previsto en el Art. 550 del C.P.C. corresponde desestimar dichas pretensiones.-----

En conclusión, conforme a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad en relación al Artículo 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03" y Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 con respecto a los accionantes. 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:

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 252-

Asunción, 03 de Mayo de 2018 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

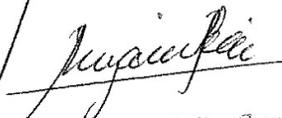
**Sala Constitucional**

**RESUELVE:**

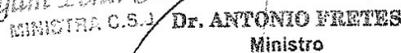
**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, con relación a los accionantes.-----

**ANOTAR**, registrar y notificar

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario