



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “GLORIA DELCY CACERES DE BOBADILLA C/ ARTS. 5, 8, 13, 14 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08; ART. 1° DE LA LEY N° 4252/10; ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04 Y DECRETO N° 5073”. AÑO: 2017 – N°766”.**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Seiscientos ochenta y siete.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los catorce días del mes de agosto 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: “GLORIA DELCY CACERES DE BOBADILLA C/ ARTS. 5, 8, 13, 14 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08; ART. 1° DE LA LEY N° 4252/10; ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04 Y DECRETO N° 5073”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Gloria Delcy Cáceres de Bobadilla, 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 Gloria Delcy Cáceres de Bobadilla, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilada del Magisterio Nacional conforme a la Resolución DGJP-B N° 1860 de fecha 26 de agosto de 2014 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8, 13, 14 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03; Art. 1° de la Ley N° 3542/08 “Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03”; Art. 1° de la Ley N° 4252/10 “Que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/03”, Art. 6 del Decreto N° 1579/04 y Decreto N° 5073/10.-----

Manifiesta la accionante que es Jubilada del Magisterio Nacional tal como lo demuestra con la instrumental agregada a autos, y que las normas impugnadas lesionan los Arts. 46, 57, 102, 103, 109 y 137 de la Constitución Nacional.-----

1- Que en primer lugar, considero oportuno mencionar que la Señora Gloria Delcy Cáceres de Bobadilla si bien impugnó varias normas del análisis de su escrito de presentación se observa que solamente expresó agravios concretos contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 “Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03” y el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03, motivo por el cual no corresponde pronunciarnos sobre los Arts. 5, 13 y 14 de la Ley N° 2345/03; Art. 1° de la Ley N° 4252/10; Art. 6 del Decreto N° 1579/04 y Decreto N° 5073/10 en virtud a lo dispuesto en el Art. 552 del C.P.C.-----

2- Así las cosas, procederé a estudiar las normas que fueron efectivamente desarrolladas por la parte accionante en los siguientes términos: 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 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”.-----

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por la accionante se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito precedentemente,

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Julio C. Payon Martínez  
Secretario

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 la accionante siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.-----

3- Finalmente, sobre el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 cabe señalar que la accionante es Jubilada del Magisterio Nacional y la norma impugnada guarda relación con disposiciones de la Ley N° 1626/00 “De la Función Pública” que no le resulta aplicable por tener el Magisterio Nacional una legislación especial, razón por la cual no procede el estudio de ese agravio conforme al Art. 552 del C.P.C.-----

Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que debe hacerse lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, 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 con la accionante. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora **GLORIA DELCY CACERES DE ...//...**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “GLORIA DELCY CACERES DE BOBADILLA C/ ARTS. 5, 8, 13, 14 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08; ART. 1° DE LA LEY N° 4252/10; ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04 Y DECRETO N° 5073”. AÑO: 2017 – N°766”**

...///...**BOBADILLA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8, 13 y 14 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, la Ley 3542/2008, el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, el Art. 6 del Decreto N° 1579 y el Decreto N° 5073.

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que la accionante reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional -Resolución N° 1860 del 26 de agosto de 2014.

La recurrente alega que las normas impugnadas afectan los Arts. 1, 46, 57, 102 y 92, 103 y 109 de la Constitución Nacional, en lo referente a la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario 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 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”*.

En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la confusión en materia conceptual en lo que respecta a la “equiparación” como a la “actualización” de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.

En primer lugar, la “equiparación” salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores.

Mientras que por otro lado, la “actualización” salarial -a la que hace referencia el Art. 103 de la CN- se refiere al reajuste de los haberes en comparación, que implica una igualdad de montos base para el cálculo de los haberes devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.

Lo que la Constitución establece en el in fine del artículo transcrito, implica que el monto jubilatorio, el cual es resultado de la aplicación de un porcentaje a un monto base, se calculará sobre la remuneración de los funcionarios activos y se aplicará a los inactivos, esto a fin de que con el transcurrir del tiempo, las remuneraciones imponibles no se tornen ínfimas debido al estancamiento de los montos por no condecir al desarrollo de la economía nacional, idea ya manifestada en la Convención Nacional Constituyente, en palabras del Convencional Benjamín Maciel Pasotti quien

Dra. Gladys E. Bazeiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO PRESTI  
Ministro

Abog. Juan C. Pavón Martínez  
Secretario

expresó: “en razón del conocimiento que tengo de miles de maestros jubilados, que están cobrando sueldos que van desde 30 a 40 mil guaraníes. Y es mi preocupación, entonces, en ese sentido, si cuál es la razón por la que no se pueda garantizar la actualización de los haberes de estas personas...” (Plenaria, Diario de Sesiones N° 20 del 08/IV/1992).-----

Por otra parte, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos 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 Banco Central del Paraguay como tasa de actualización.-----

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes, y estas diferencias originarias no se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse si constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/2008 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la CN.-----

En relación a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/00-, cabe manifestar que al constatarse que la recurrente reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional, la disposición contenida en la Ley N° 1626/2000, que pretende reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no es susceptible de aplicación a la misma.-----

Finalmente, en lo atinente a la impugnación referida a los Arts. 5, 8, 13 y 14 de la Ley N° 2345/2003, el Art. 1° de la Ley N° 4252/2010, el Art. 6 del Decreto N° 1579 y el Decreto N° 5073, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por las disposiciones cuestionadas, se verifica más bien una impugnación genérica, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

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 en relación a la señora GLORIA DELCY CACERES DE BOBADILLA, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Comparto los argumentos y la conclusión a la que ha arribado el Ministro Antonio Fretes, por lo que adhiero a su voto permitiéndome manifestar cuanto sigue.---

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...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GLORIA DELCY CACERES DE BOBADILLA C/ ARTS. 5, 8, 13, 14 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08; ART. 1° DE LA LEY N° 4252/10; ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04 Y DECRETO N° 5073". AÑO: 2017 – N°766"**

...///... 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).

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 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:

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 607**

Asunción, 14 de agosto 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° 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003- con relación a la accionante.

**ANOTAR,** registrar y notificar.

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

