



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARIA ESTELA G. VALLOVERA DE FRANCO Y OTROS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2° DEL DECRETO N°1579/04, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MOD. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 – N° 796.-----**



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Setecientos treinta...*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *seis* 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: "MARIA ESTELA G. VALLOVERA DE FRANCO Y OTROS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2° DEL DECRETO N°1579/04, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MOD. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras María Estela Vallovera de Franco, Blanca M. Resquin de Cañete, Carmen R. Espinoza de Portillo y Dyrse M. Doria Ramírez, por sus propios derechos y bajo patrocinio del Abogado Oscar Medina.-----

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 **PEÑA CANDIA** dijo: Se presentan ante esta Corte las señoras María Estela Vallovera de Franco, Blanca M. Resquin de Cañete, Carmen R. Espinoza de Portillo y Dyrse M. Doria Ramírez, por sus propios derechos y bajo patrocinio del abogado Oscar Medina, a promover acción de inconstitucionalidad contra el artículo 5 y 18 inciso y) de la Ley N.º 2345/03; artículo 2 del Decreto N.º 1579/04, y el artículo 1º de la Ley N.º 3542/08, que modifica el artículo 8 de la Ley N.º 2345/03.-----

Acreditan la legitimación activa, en calidad de jubiladas como docentes del Magisterio Nacional con las Resoluciones: (i) N.º 744 de fecha 07 de abril de 2004 (f. 4), (ii) N.º 1775 de fecha 18 de noviembre de 2005 (f. 7), (iii) N.º 184 de fecha 20 de marzo de 2001, y (iv) N.º 2585 de fecha 01 de diciembre de 2010.-----

Alegan, someramente, que las normas impugnadas afectan principios constitucionales establecidos en los Arts. 14, 46, 103 y 132 de la Constitución Nacional. De la lectura e interpretación de la presente acción se puede extraer el agravio producido por la impugnada ley a la accionante, agravio que gira en torno a la actualización de sus haberes jubilatorios.-----

El Fiscal Adjunto, Roberto Zacarías, al contestar la vista, conforme Dictamen N.º 1442 de fecha 18 de setiembre de 2017 (fs. 19/21), aconseja la viabilidad parcial de la acción, expresando: "Por lo señalado, precedentemente, es parecer de esta Representación Fiscal, en estricta justicia y así lo recomienda a la Excm. Corte Suprema de Justicia, el de hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad, con relación al artículo 1º de la Ley N.º 3542/2008 que modifica el artículo 8 de la Ley N.º 2345/03 en los términos y alcances expuestos precedentemente, con relación a las accionantes".-----

*Glady Bareiro*  
Dña. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

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

*Antonio Fretes*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*Julio C. Pavón Martínez*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Pasando al estudio de los artículos impugnados tenemos que: el **Artículo 8 de la Ley 2345/2003**, “*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*” reza: “*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 serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente...*” Por su parte, el **Artículo 1 de la Ley 3542/2008**, introduce la siguiente modificación: “*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...*”-----

El **artículo 5 de la Ley 2345/2003**, prescribe: “*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*”.-

Por su parte, el **Artículo 18 de la Ley 2345/2003**, prescribe: “*A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ... y) los artículos 105 y 106 de la Ley N.º 1.626/00*”-----

Por último, el **Artículo 2 del Decreto N.º 1579/2004 que reglamenta la Ley N.º 2.345/2003**, prescribe: “*Remuneración Base. La Remuneración Base establecida en el Artículo 5º de la Ley N.º 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula: De existir periodos no aportados durante los cinco (5) últimos años, igual se tomarán las sesenta (60) últimas remuneraciones imponibles percibidas de acuerdo a la legislación vigente en su momento, aunque sobrepasen dicho periodo*”-----

Entrando a examinar el texto del **artículo 1 de la Ley 3542/2008**, se concluye que la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente. En efecto, el artículo 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. Ni la ley, en este caso la Ley N.º 2345/2003, o su modificatoria, la Ley 3542/2008, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional citada, puesto que carecerían de validez conforme al orden de prelación que rige en nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 CN).-----

La igualdad de tratamiento consagrada en la referida norma constitucional, implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, debe favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los funcionarios activos. Debe recordarse que al producirse el aumento salarial del funcionario activo, su primera aumento pasa íntegramente a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

De ahí que al supeditar la norma cuestionada a la actualización de 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, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. Tampoco la actualización deberían hacerse en función a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo.-----...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “MARIA ESTELA G. VALLOVERA DE FRANCO Y OTROS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2° DEL DECRETO N°1579/04, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MOD. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 796.-----**

Con respecto a la impugnación del **artículo 18 inc. y) de la Ley N.º 2.345**, corresponde el rechazo por falta de legitimación, pues las accionantes no se encuentran legitimadas para impugnarlo, por cuanto las mismas son jubiladas del Ministerio de Educación y Cultura y el referido artículo deroga los artículos 105 y 106 de la Ley N.º 1626/00 “De la Función Pública”.-----

Con respecto a los **artículos 5º de la Ley N°2345/2003 y el artículo 2º del Decreto Reglamentario N.º 1579/2004**, debemos resaltar las disposiciones que rigen y guardan relación con la acción de inconstitucionalidad, esto es, de la Constitución Nacional en su artículo 132, del Código de Procedimientos Civiles en su artículo 550 y siguientes; y, su complementación en la Ley N.º 609/95 artículos 11 y 12, donde emergen los requisitos para la viabilidad de este tipo de acciones los cuales pueden ser resumidos en los siguientes puntos: a) la individualización del acto normativo de autoridad, aquél de carácter general o particular, señalado como contrario a disposiciones constitucionales; b) la especificación del precepto de rango constitucional que se entienda como vulnerado, y c) en lo que hace a la fundamentación de la acción, la demostración suficiente y eficiente de agravios que irán a constituirse en el eje central de la justificación de la inaplicabilidad.-----

En el inciso en cuestión, es precisamente éste el requisito no observado por las accionantes, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el control de constitucionalidad de las leyes, ello debido a la notable trascendencia que deviene, en el caso de ser positivo, del resultado de la acción. En ese sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia de un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse, en el caso particular ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción.-----

No obstante, a los efectos de no limitar nuestro pronunciamiento a una cuestión más bien formal, me permito abordar la cuestión de fondo a fin de brindar una respuesta más completa y satisfactoria los justiciables.-----

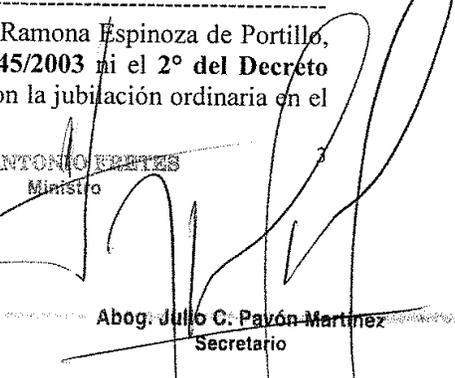
Así la cuestión, en cuanto al **artículo 5º de la Ley N°2345/2003**, que determina la remuneración base para el cálculo de la jubilación, considero que el mismo implica una modificación positiva para la sostenibilidad de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, respecto de los seis (6) meses que se tomaban en consideración antes de la vigencia de la Ley N°2345/2003. La normativa anterior permitía en la práctica realizar numerosas maniobras como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación, para obtener un haber jubilatorio mayor al que fuera objeto de aporte a la Caja en el transcurso de su carrera pública. Realidades y prácticas como ésta han llevado a una situación insostenible de desequilibrio patrimonial de la Caja. En definitiva, tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte, constituye una medida lógica, racional y contablemente acertada, por lo que mal podría ser considerada inconstitucional.-----

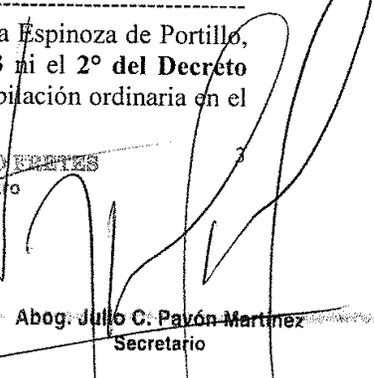
Por último, en cuanto al **artículo 2º del Decreto Reglamentario N.º 1579/2004**, al ser reglamentaria del artículo 5 de la Ley N.º 2345/2003, debe correr misma suerte en cuanto a su rechazo.-----

Conviene resaltar, en cuanto a la accionante Carmen Ramona Espinoza de Portillo, que no resultan aplicables los **artículos 5º de la Ley N°2345/2003 ni el 2º del Decreto Reglamentario N.º 1579/2004**, por haber sido beneficiada con la jubilación ordinaria en el

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Médica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FERRERES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

año 2001, bajo la vigencia de anteriores normas, por consecuencia determinada su remuneración base conforme a las Leyes N.º 39/48, 1138/97 y 192/93.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del artículo 1º de la Ley N.º 3.542/2008 -, en relación a las accionantes. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Las señoras Maria Estela Vallovera de Franco, Blanca M. Resquin de Cañete, Carmen R. Espinoza Portillo y Dyrse M. Doria Ramírez promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 Inc. y) de la Ley N.º 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.º 1579/2004, y contra el Art. 1 de la Ley N.º 3542/08 - Que modifica el Art. 8 de la Ley N.º 2345/03-.-----

En autos se constatan copias de las documentaciones que acreditan que todos los 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 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.º 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: "*Modifícase el Art. 8 de la Ley N.º 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", de la siguiente manera: Art. 8º.- 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.º 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...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MARIA ESTELA G. VALLOVERA DE FRANCO Y OTROS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2° DEL DECRETO N°1579/04, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MOD. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 - N° 796.-----**



... 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 las recurrentes ya han adquirido la calidad de jubiladas del Magisterio Nacional, en cuanto a las mismas considero que la norma transcripta en el párrafo precedente no transgrede normas de rango constitucional. En efecto, en relación a las señoras se Maria Estela Vallovera de Franco, Blanca M. Resquin de Cañete y Carmen R. Espinoza Portillo se evidencia que el marco legal aplicado a los efectos de determinar sus haberes jubilatorios es distinto al impugnado, por lo tanto el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 no les puede ocasionar agravio alguno.-----

Por otra parte, los en relación a la señora Dyrse M. Doria Ramírez, jubilada por Resolución DGJP N° 2585/2010; el artículo que fuera cuestionado por la misma 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 recurrente 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 accionante.-----

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.-----

Ahora bien, en relación a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00- presentada por las accionantes, cabe manifestar que al constatarse que las citadas recurrentes revisten la calidad de docentes jubiladas, la disposición contenida en la Ley N° 1626/2000, la cual pretenden reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no es susceptible de aplicación a las mismas.-----

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, 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 las señoras Maria Estela Vallovera de Franco, Blanca M. Resquin de Cañete, Carmen R. Espinoza Portillo y Dyrse M. Doria Ramírez ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las señoras: MARIA ESTELA GRISELDA VALLOVERA DE FRANCO, BLANCA MARGARITA RESQUIN DE CAÑETE, CARMEN RAMONA ESPINOZA DE PORTILLO, DYRSE MAGDALENA DORIA RAMIREZ, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 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 **Artículo 2 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”**; y 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”**. Para el efecto, acompañan las instrumentales que acreditan su calidad de JUBILADA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y JUBILADAS DEL MAGISTERIO NACIONAL.-----

~ Alegan las accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103 y 137 de la Constitución y fundan su acción manifestando, entre otras cosas que, las normas impugnadas lejos están de hacer realidad una jubilación digna y decorosa.-----

~ **TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.**-----

~ A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas impugnadas:-----

~ El **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** dispone: **“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”** (Negritas y Subrayados son míos).-----

~ El **Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03** dice: **“A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: (...) y) los Artículos 105 y 106 de la Ley 1626/00 (...)”**.-----

~ El **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04** dice: **“Remuneración Base. La Remuneración Base establecida en el Artículo 5° de la Ley N° 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula:**-----

~ **Remuneración = Sumatoria de las últimas 60 remuneraciones imponibles Base 60 De existir periodos no aportados durante los cinco (5) últimos años, igual se tomarán las sesenta (60) últimas remuneraciones imponibles percibidas de acuerdo a la legislación vigente en su momento, aunque sobrepasen dicho periodo”**.-----

~ 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”**, 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 ...//...”**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
"MARIA ESTELA G. VALLOVERA DE FRANCO Y OTROS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2° DEL DECRETO N°1579/04, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MOD. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 – N° 796.-----

excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos". (Negritas y Subrayados son míos).-----

**ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.**-----

Con respecto al **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y al **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04** que lo reglamenta, considero oportuno mencionar que las accionante: MARIA ESTELA GRISELDA VALLOVERA DE FRANCO, BLANCA MARGARITA RESQUIN DE CAÑETE, DYRSE MAGDALENA DORIA RAMIREZ, efectivamente se encuentran afectadas por su aplicación, pues el sistema por el cual han adquirido la jubilación es coincidente con la vigencia de la Ley 2345/03, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos.-----

Es de saber 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 de dichas normas, ciertamente contravienen 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 al accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilado, que sea digno y le garantice un nivel de vida optimo y básico.-----

Sin embargo es dable mencionar que con respecto a dichas normas (**Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y al **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04**) la accionante CARMEN RAMONA ESPINOZA DE PORTILLO no se encuentra legitimada a los efectos de su impugnación, pues dichas normas no le afectan, en razón de haber adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03, según se corrobora mediante la instrumental agregada a autos. Por tal motivo, difícilmente puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que les es propio e inmodificable, por lo que no corresponde su análisis (con relación a ella).-----

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

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

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FIGUEROA  
Ministro

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

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.

Con respecto al **Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03**, al derogar el Art. 105 de la Ley 1626/00 (cuya aplicación afecta a la recurrente), que dice: “Los haberes jubilatorios serán actualizados automáticamente en los mismos porcentajes de sueldos dispensados a los funcionarios en actividad considerando las categorías y cargos correspondientes, de conformidad al Artículo 103 de la Constitución Nacional”, se produce la existencia de un “efecto retroactivo” sobre los beneficios ya adquiridos por la señora CARMEN RAMONA ESPINOZA DE PORTILLO, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto esta última previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público en actividad, creando de esta manera una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03).

Sin embargo cabe aclarar que las accionantes: MARIA ESTELA GRISELDA VALLOVERA DE FRANCO, BLANCA MARGARITA RESQUIN DE CAÑETE, DYRSE MAGDALENA DORIA RAMIREZ, no se encuentran legitimadas a los efectos de la impugnación del **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003**, por cuanto que el mismo deroga los Artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000, ley que regula la situación jurídica de los funcionarios y empleados públicos, excluyendo a los docentes: “Artículo 2º.- Aun cuando cumplan una función pública, se exceptúan expresamente de lo establecido en el artículo anterior a: (...) f) los docentes de la Universidad Nacional y de las Instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica (...)”. Teniendo en cuenta el carácter de jubiladas del Magisterio Nacional de las mismas, dicha norma no les es aplicable y por lo tanto, no les causa agravio alguno.

Por tanto, en virtud a las consideraciones expuestas, opino que corresponde: -----

1.- **Hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y el **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04**, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los mismos respecto de las señoras: MARIA ESTELA GRISELDA VALLOVERA DE FRANCO, BLANCA MARGARITA RESQUIN DE CAÑETE, DYRSE MAGDALENA DORIA RAMIREZ.-----...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARIA ESTELA G. VALLOVERA DE FRANCO Y OTROS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2° DEL DECRETO N°1579/04, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MOD. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 - N° 796.**



...2.- **Hacer lugar** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del mismo respecto de todas las accionantes.-----

3.- **Hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el **Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03**, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del mismo respecto de la accionante **CARMEN RAMONA ESPINOZA DE PORTILLO**.---

**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 Médica  
Ministra

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FREYES  
Ministro

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

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

Ante mí:

**SENTENCIA NUMERO: 730. --**

Asunción, 14 de agosto de 2018 .-

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

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**Sala Constitucional**

**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** 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 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"-, con relación a las Señoras María Estela Vallovera de Franco, Blanca M. Resquin de Cañete, Carmen R. Espinoza Portillo y Dyrse M. Doria Ramírez.-----

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

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

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FREYES  
Ministro

Ante mí:

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

