



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ERLINDA CONCEPCION BOGADO VDA. DE ROA Y OTROS C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03, MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y 18 INC. X) DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 - N° 1056.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Setecientos sesenta y cuatro.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los dieciséis días del mes de agosto del año dos mil diez y ocho, 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: "ERLINDA CONCEPCION BOGADO VDA. DE ROA Y OTROS C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03, MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y 18 INC. X) DE LA LEY N° 2345/03", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras Erlinda Concepción Bogado Vda. de Roa, Antonia Caballero de Duarte, Paula Nola Torres de Ocampos, Eugenia Velázquez Vda. de Zorrilla, Ángela Asunción Báez de Tarunni, Elsa Galeano de González, Aidé Báez de Arrúa, Patrocinia Teodora Rolón Vda. de Saucedo, Vicenta Ramona Villasanti de Ferreira, Acela Arce de Ibarra, Carolina Báez Vda. de Irrazábal, Angélica Ayala de Lemir, Leopoldina Martínez Vda. de Busto, Ana María Ramona Núñez de Coronel, Justina Núñez de Núñez; y Blanca Nieves Calderón Vda. de Paredes, 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 PEÑA CANDIA dijo: Se presentan ante esta Sala las señoras: 1) Erlinda Concepción Bogado Vda. de Roa, 2) Antonia Caballero de Duarte, 3) Paula Nola Torres de Ocampos, 4) Eugenia Velázquez Vda. de Zorrilla, 5) Ángela Asunción Báez de Tarunni, 6) Elsa Galeano de González, 7) Aidé Báez de Arrúa, 8) Patrocinia Teodora Rolón Vda. de Saucedo, 9) Vicenta Ramona Villasanti de Ferreira, 10) Acela Arce de Ibarra, 11) Carolina Báez Vda. de Irrazábal, 12) Angélica Ayala de Lemir, 13) Leopoldina Martínez Vda. de Busto, 14) Ana María Ramona Núñez de Coronel, 15) Justina Núñez de Núñez; y, 16) Blanca Nieves Calderón Vda. de Paredes, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la ley N° 3542/2008 "Que modifica y amplía la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"; los Arts. 5°, 10°, 13° y 18° inc. x) de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"; y, el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 "Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003".

Las accionantes alegan que: "...Se puede entender 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, las cuales son diferencias originarias que no causan desigualdades injustas o discriminatorias como para igualarlas con un promedio (tasa común de acuerdo a la pretensión de la Ley 2345/03) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las jubilaciones y pensiones, y que de implementarse así constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, ("Art. 46 C.N.") que naturalmente, la ley utiliza y puede utilizar el I.P.C. calculado por el B.C.P. para la tasa de variación siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, las cuales se pueden apreciar aún más con el Art. 18 inc. W que contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la misma Constitución Nacional al derogar el Art. 2 DE LA Ley 197/93 y su

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. Antonio Fretes  
Ministro  
Abog. Julio C. Pavón Martín  
Secretario

*modificación según el Art. 2 de la Ley 1138/97 “DEL MAGISTERIO NACIONAL” creando al mismo tiempo una mayor desigualdad que genera el mecanismo de actualización establecida en el Art. 8 de la Ley 2345/2003 y su decreto reglamentario...”. (Sic.)-----*

Asimismo, a los efectos de acreditar legitimación activa, calidad de docentes jubiladas del Magisterio Nacional, acompañan a su presentación copias de las resoluciones administrativas por las cuales el Ministerio de Hacienda les acordó jubilación ordinaria: **1)** Resolución N° 975 del 19 de junio de 1998, **2)** Resolución N° 1582 del 20 de setiembre de 1996, **3)** Resolución N° 774 del 9 de mayo de 2000, **4)** Resolución DGJP N° 1390 del 14 de octubre de 2005, **5)** Resolución N° 652 del 23 de mayo de 1995, **6)** Resolución DGJP N° 2695 del 05 de julio de 2012, **7)** Resolución N° 689 del 18 de abril de 1996, **8)** Resolución N° 2497 del 06 de octubre de 2003, **9)** Resolución N° 513 del 21 de abril de 1997, **10)** Resolución DGJP N° 936 del 09 de abril de 2007, **11)** Decreto N° 40.786 del 10 de agosto de 1983, **12)** Resolución N° 1126 del 25 de agosto de 1997, **13)** Decreto N° 1486 del 4 de julio de 1989, **14)** Decreto N° 14.795 del 16 de abril de 1986, **15)** Decreto N° 14.795 del 12 de agosto de 1988; y, **16)** Resolución N° 1487 del 3 de noviembre de 1994 (fs. 2/30). Con lo que, a la vista de los agravios esgrimidos y la situación particular de las accionantes se constata que las mismas se encuentran legitimadas para promover la presente acción de inconstitucionalidad.-----

Al análisis de la cuestión planteada, y a la vista de los agravios expuestos por las actoras con relación al cuestionado Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, debe considerarse el contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que regula el Régimen de Jubilaciones, Art. 103. El texto normativo literal prevé: “*Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*”. (Negritas son mías).-----

La actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional transcrita se refiere al reajuste de los haberes y las pensiones en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento —actualización— de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Hecha la aclaración que precede, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al supeditar 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—, que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados y pensionados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional que, como dijéramos, dispone que la Ley garantizará la actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Por todo ello, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la norma analizada precedentemente.-----

Por otra parte, respecto a la impugnación de los Arts. 5°, 10° y 13° de la Ley 2345/2003, se puede notar que las accionantes lo hacen en forma genérica, ya que de la lectura del escrito de promoción de la acción no se extrae expresión de agravios contra éstos; por lo que, por falta de fundamentación e individualización concreta de la lesión, debe desestimarse la acción con relación a estas normativas.-----

Con relación 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*-----



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ERLINDA CONCEPCION BOGADO VDA. DE ROA Y OTROS C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03, MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y 18 INC. X) DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 1056.**-----

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 actualizados 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 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.-----

Finalmente, en cuanto a la impugnación del Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, es necesario destacar que el mismo era reglamentario del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, y éste, al ser derogado por la Ley N° 3542/2008, ha perdido total virtualidad por ser reglamentario de la norma derogada, por lo que la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.----

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.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Un grupo de personas, individualizadas en el escrito inicial de la presente acción, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado se presentan a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 18 inciso 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 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 PÚBLICO”**. Para el efecto, acompañan las instrumentales que acreditan su calidad de JUBILADAS DEL MAGISTERIO NACIONAL.-----

Las accionantes manifiestan que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 103, 137 de la Constitución y fundamentan su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas atacadas impiden la actualización de sus haberes jubilatorios.-----

Con relación 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 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.-----

Es de entender 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. -----

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 18 inciso x) de la Ley N° 2345/2003**, las accionantes no se encuentran legitimadas para objetarlo, pues el mismo deroga el Artículo 2 de la Ley N° 197/93 y su modificatoria, ley que establece la liquidación de los haberes del jubilado de la Administración Pública, calidad no acreditada por las accionantes. La Ley 1626/00 “*De la Función Pública*” dice: “*Artículo 2º- Aún 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 accionantes dicha norma no les es aplicable y por lo tanto, no les causa agravio.-----

Así las cosas, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar respecto de las accionantes la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03). Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

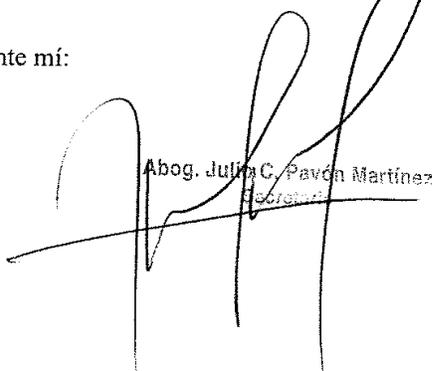
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE. todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Dra. Gladys E. Baraño de Medina  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. Alberto V. S. S.  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julia C. Pavón Martínez  
Secretaria

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ERLINDA CONCEPCION BOGADO VDA. DE ROA Y OTROS C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03, MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y 18 INC. X) DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 - N° 1056.**-----



**SENTENCIA NÚMERO: 76A.-**

Asunción, 17 de agosto de 2018.-

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

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

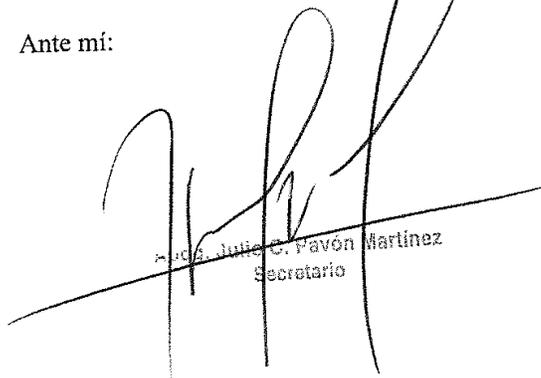
**HACER LUGAR *parcialmente*** a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008—que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, con relación a las accionantes.-----

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

  
Dra. Gladys E. Barero de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

  
Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

