



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “NINFA MIGUELA QUIÑONEZ DE ORTELLADO C/ ARTS. 5º, 8º Y 18º INC. "Y" DE LA LEY 2345/03, Y ART. 1º DE LA LEY 3542/2008 QUE MODF. EL ART. 8º DE LA LEY 2345/03. CONTRA EL ART N° 6 DEL PODER EJECTIVO N° 1579 DE FECHA 30/01/2004”. AÑO: 2017 – N° 1764.-----**

**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *ocho mil noventa y nueve.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *ocho* días del mes de *octubre* 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**, **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “NINFA MIGUELA QUIÑONEZ DE ORTELLADO C/ ARTS. 5º, 8º Y 18º INC. "Y" DE LA LEY 2345/03, Y ART. 1º DE LA LEY 3542/2008 QUE MODF. EL ART. 8º DE LA LEY 2345/03. CONTRA EL ART N° 6 DEL PODER EJECTIVO N° 1579 DE FECHA 30/01/2004”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Ninfa Miguela Quiñonez de Ortellado, 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 presenta ante esta Sala la señora Ninfa Miguela Quiñonez de Ortellado, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1º 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. 5º y 18º inc. y) 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. 6º del Decreto N° 1579/2004 “*Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003*”.-----

La accionante sostiene, como fundamento de su presentación que “*...la Ley 2345/2003 y el Decreto Reglamentario N° 1579/2004, violan de forma flagrante y desconsiderada varias disposiciones de la Constitución Nacional, haciendo una discriminación humillante con respecto al personal en actividad, en donde la equiparación es automática, haciendo esta Ley N° 2345/03, un distingo degradante entre el personal en actividad y los jubilados y pensionados y o herederos...*”. Asimismo, aduce la conculcación de los Arts. 6, 14, 46, 102 y 103 de la Constitución.-----

A los efectos de acreditar legitimación activa —calidad de docente jubilada del Magisterio Nacional— acompaña copia de la Resolución DGJP-B. N° 794 del 26 de febrero de 2016 se le acordó jubilación ordinaria de conformidad con los Arts. 13 y 14 de la Ley N° 2345/2003 (f. 3).-----

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos, es menester aclarar —en primer término— el contenido y alcance del precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega. El Art. 103 de nuestra Carta Magna prescribe: “*Del Régimen de Jubilaciones. 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).-----

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

*Miryam Peña Candia*  
Miryam Peña Candia  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*Antonio Fretes*  
Abog. Julio D. ...  
Secretario

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcrita. La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial —dispuesta por el Art. 103 de la Carta Magna— se refiere al reajuste de los haberes 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 y 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 del Ministerio de Hacienda 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 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).-----

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, respecto a la impugnación del Art. 5° de la Ley N° 2345/2003 —que establece el lapso de tiempo a tener en cuenta para el procedimiento de cálculo para la determinación de la remuneración base de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro—, constituye una modificación positiva respecto a los seis meses tomados para el cálculo de la jubilación antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003, que en la práctica permitía realizar numerosas maniobras en perjuicio de la existencia misma de la Caja, como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación, para que se jubile con un sueldo mayor al que fuera objeto de aporte real a la Caja en el transcurso de su carrera pública. Situaciones como ésta han llevado a un estado insostenible que desequilibraba la situación patrimonial de la Caja, la cual debía pagar montos superiores a los percibidos como consecuencia de las maniobras referidas.-----

La Ley N° 2345/2003 tiene por objeto lograr la sostenibilidad de la Caja de Jubilados del sector público, a través de pagos más equitativos y no ficticios, con lo cual considero que tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte es una medida lógica, racional y contablemente acertada. La Caja de jubilados públicos, ni ninguna otra puede sobrevivir cuando sus ingresos son superados ampliamente por sus egresos. Ese es un principio básico de subsistencia económica y la Corte no puede desconocer esta situación, que busca el equilibrio, la equidad y la justicia social a través del pago de jubilaciones, dando a cada uno lo que por derecho le pertenece; por lo que corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad respecto a esta norma.-----

Ahora bien, en lo que respecta al Art. 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003 —que deroga a los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”—, debe tenerse en cuenta que la señora Ninfa Miguela Quiñonez de Ortellado es docente jubilada del Magisterio Nacional; por tanto, tal artículo no afecta derechos de la misma y corresponde el rechazo de la acción con relación a esta disposición legal.-----...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

10 OCT. 2018  
 Tribunal Pleno  
 Sala IV

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “NINFA MIGUELA QUIÑONEZ DE ORTELLADO C/ ARTS. 5º, 8º Y 18º INC. “Y” DE LA LEY 2345/03, Y ART. 1º DE LA LEY 3542/2008 QUE MODIF. EL ART. 8º DE LA LEY 2345/03. CONTRA EL ART N° 6 DEL PODER EJECTIVO N° 1579 DE FECHA 30/01/2004”. AÑO: 2017 – N° 1764.-----**

...//...Finalmente, acerca del Art. 6º del Decreto N° 1579/2004, refutada de inconstitucional, es necesario destacar que el mismo ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada – Art. 8º de la Ley N° 2345/2003, modificado por la Ley N° 3542/2008– por lo que, una 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. 1º de la Ley 3542/2008 —que modifica el Art. 8º de la Ley 2345/2003— con relación a la accionante. **Es mi voto.--**

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Me adhiero al voto de la Ministra Preopinante, Dra. Myriam Peña, en cuanto a lo resuelto respecto al Art. 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” Art. 1º de la Ley N° 3542/08 y Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04, por idénticos fundamentos.-----

Ahora bien, en este punto cabe el análisis del 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”*.-----

En este apartado, es dable puntualizar que de las documentaciones agregadas se constata que la recurrente ha adquirido la calidad de docente jubilada del Magisterio Nacional en el año 2016, 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 respectivos haberes jubilatorios. Si bien la señora Ninfa Miguela Quiñonez de Ortellado 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 citada accionante.-----

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Ninfa Miguela Quiñonez de Ortellado, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Ninfa Miguela Quiñonez de Ortellado, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, en su calidad de Jubilada del Magisterio Nacional conforme a la Resolución DGJP-B N° 794 de fecha 26 de febrero de 2016 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03; Art. 1º de la Ley N° 3542/08 “Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03” y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

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. 6, 14, 46, 102 y 103 de la Constitución Nacional.-----

1- Que el Art. 1º 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*

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
 Ministra

Dra. Myriam Peña  
 Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
 Ministro

3

Abg. Juan Carlos...

*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, 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. 1º 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. 1º 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.-----

2- Con relación a la acción de inconstitucionalidad promovida contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 vemos que el citado artículo 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*”.-----...///...



RECEBIDO  
12/02/2018  
Abogado General  
S.P.D.E

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
“COOPERATIVA MULTIACTIVA DE AHORRO,  
CREDITO, PRODUCCION, CONSUMO Y SERVICIOS  
CAPIATA LTDA. C/ ART. 51, 3ER PARRAFO, DE LA  
LEY N° 5501/15 QUE MODIF. VARIOS ARTS. DE LA  
LEY N° 438/94 DE COOPERATIVAS”. AÑO: 2015 – N°  
1696.**-----

64).

En cuanto a la “autonomía” resaltada por el accionante, cabe traer a colación lo dispuesto al respecto en el Artículo 113 de la Constitución: *“El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía (...)”*. Subrayado es mío.-----

Asimismo la Ley N.º 5501/15 dice: *“Art. 2º.- Autonomía. La libre organización y la autonomía de las cooperativas, consagradas en la Constitución Nacional, quedan garantizadas por esta Ley y las disposiciones legales que en su consecuencia se dicten. Las cooperativas no constituyen organizaciones intermedias, ni otras formas ajenas a su naturaleza definida por esta Ley.”* Subrayado es mío.-----

La “autonomía” de la empresa cooperativa se encuentra constitucional y legalmente reconocida, pero no se trata de un principio consagrado a favor de las cooperativas en forma absoluta, ilimitada e irrestricta, sino que se halla limitada por otras disposiciones estipuladas en la misma ley que las organiza.---

Así vemos que la Ley N.º 438/94 “DE COOPERATIVAS”, crea como Autoridad de Control de los Entes Cooperativos al “Instituto Nacional de Cooperativismo – INCOOP”, cuyo funcionamiento y organización se encuentran regulados por Ley N.º 2157/03 “QUE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE COOPERATIVISMO Y ESTABLECE SU CARTA ORGÁNICA”, la que en su Artículo 1 dice: *“ (...) es persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica, de duración indefinida, será la Autoridad de Aplicación de la legislación cooperativa y Autoridad de Control de los Entes Cooperativos, y se regirá por las disposiciones de la presente ley, los reglamentos y demás normas relativas al cooperativismo”*. Subrayados son míos.-----

La existencia de un organismo estatal (INCOOP) encargado del control de las entidades cooperativas, desde los procesos iniciales de su creación hasta que finalicen su liquidación, con la finalidad de lograr que las mismas se organicen y trabajen conforme previsiones legales que las regulan, justifica la autonomía limitada de las cooperativas.-----

Y siendo las cooperativas entidades de interés social, necesarias para el desarrollo socio-económico del país (Art. 109, Ley N.º 438/94), su autonomía indefectiblemente se encuentra limitada al bien común, cuestión tenida en cuenta por los constituyentes y legisladores al momento de obligar al Estado a fomentar y proteger las mismas, reivindicando la función del Estado Social de Derecho, que interviene en las actividades económicas de la sociedad con la finalidad de restablecer las inquietudes que pudieran surgir durante su desarrollo, haciendo efectivos los llamados “derechos económicos” previstos en la Constitución.-

**“ARTICULO 176 - DE LA POLITICA ECONOMICA Y DE LA PROMOCION DEL DESARROLLO.** *La política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural. El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional”*.-----

El Estado paraguayo por mandato constitucional debe impulsar, promover y generar el desarrollo económico y social, mediante un crecimiento ordenado que asegure el bienestar de la población, constituyéndose en eje orientador y contralor de las actividades de los agentes económicos privados; y reconociendo como límites el bien común e interés social.-----

Creemos que, los legisladores no pueden hacer pasar por alto disposiciones legales de orden público en materia electoral en obediencia al “principio de igualdad” consagrado en nuestra Constitución (Artículo

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

*[Handwritten signature]*

Dr. ANTONIO VILLALBA  
Ministro

*[Large handwritten signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Marrero  
Secretario

47 num.2), entendido como el conjunto de condiciones en que un proceso electoral se desarrolla, aplicándose el mismo sistema de votación en toda empresa cooperativa, a los fines de que las mismas concurren a elecciones similares, en iguales condiciones legales y sin diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de esa regla.-----

Por último, cabe mencionar que la normativa que conforma el Derecho Electoral en nuestro país se encuentra plenamente integrada a las disposiciones constitucionales. Por lo que la aplicación de la fórmula D'Hondt no agravia disposiciones de índole constitucional, encontrándose además acorde al "principio cooperativo democrático", formulado como segundo principio por la Alianza Cooperativa Internacional, titulado "gestión democrática por parte de los socios". Este principio, en lo que aquí interesa, declara que "*las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones*", siendo la regla un socio, un voto una exigencia democrática.-----

**En conclusión, conforme a los fundamentos que anteceden, considero que la norma impugnada no contraviene disposiciones constitucionales, sino que por el contrario ampara los principios de igualdad, interés general y democracia.** Por lo que opino que corresponde *rechazar* la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: me adhiero al voto de la Ministra Dra. Gladys Bareiro de Módica, por compartir idénticos fundamentos, y me permito ampliarlos conforme a lo siguiente: -----

A la cuestión planteada por el accionante en cuanto al sistema de elección de los órganos de gobierno de las cooperativas que deberá realizarse por medio del sistema D'Hont, que es impuesto por el artículo 1° de la Ley N.º 5.501/2015 "QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N.º 438/94 DE COOPERATIVAS", cabe señalar que, el artículo 2°, de la referida ley, reseña: "*La libre organización y la autonomía de las cooperativas, consagradas en la Constitución Nacional, quedan garantizadas por esta Ley y as disposiciones legales que en su consecuencia se dicten. Las cooperativas no constituyen organizaciones intermedias, ni otras formas ajenas a su naturaleza definida por esta Ley*"; (El subrayado es mío). Por su parte, el artículo 51, de la citada ley, en su último párrafo refiere: "*Todos los miembros de los órganos de gobierno serán constituidos de acuerdo al Sistema D'Hondt*".-----

Conforme sostiene el accionante, la aplicación del sistema D'Hont para la elección de las autoridades de las cooperativas deviene de incluir arbitrariamente dichas cooperativas dentro de la categoría de organizaciones intermedias, y por consiguiente se aplican los artículos 117, y siguientes, de la Constitución Nacional. Sin embargo, los propios términos del artículo impugnado (1° de la Ley N.º 5.501/15) nada refieren al respecto. Todo lo contrario, pues, reconoce la característica particular organizativa de las cooperativas, diciendo que "no constituyen organizaciones intermedias".-----

Al respecto, es dable entender que la atribución de aplicación del sistema D'Hont, como sistema de promedio mayor dentro de las variantes de representación proporcional, en el entendimiento del legislador, como mejor medio de representación proporcional, lo hace en su calidad de legista y conforme a las atribuciones delegadas de la ley suprema para la regulación de las cooperativas, y no en aplicación de algún artículo constitucional obligatorio referente al sufragio para las cooperativas, como mal lo entiende el accionante al deducir que el sistema le viene impuesto de la consideración de que son organizaciones intermedias y por ende la aplicación simple y llana del artículo 118 de la Constitución Nacional. Al respecto, cabe advertir al accionante que por medio de la acción de inconstitucional no puede, ni debe, examinarse la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones, salvo cuando surja clara y evidente irrazonabilidad o inequidad de la norma, o su contraposición manifiesta a una norma constitucional.-----

En ese sentido, no es posible entender que el referido artículo en cuestión contravenga una disposición constitucional, al no estar establecido o reglado la forma o sistema de elección para dicha empresa cooperativista en nuestra Carta Magna. Vale decir no existe omisión de un acto o forma constitucionalmente prescripta. No puede pretenderse que por medio de la acción de



RECORRIDO  
19 DE OCT. 2019  
Mag. Carlos Cosma  
Presidente

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "NINFA MIGUELA QUIÑONEZ DE ORTELLADO C/ ARTS. 5º, 8º Y 18º INC. "Y" DE LA LEY 2345/03, Y ART. 1º DE LA LEY 3542/2008 QUE MODIF. EL ART. 8º DE LA LEY 2345/03. CONTRA EL ART N° 6 DEL PODER EJECTIVO N° 1579 DE FECHA 30/01/2004". AÑO: 2017 – N° 1764.**-----

...///...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 encuentran en actividad y los haberes de la clase privada, 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 halla cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

De ahí que la aplicación del Art 5 de la Ley N° 2345/03 efectivamente agravia a la accionante, ya que esta disposición contraviene principios constitucionales establecidos en los Arts. 14 (irretroactividad de la ley), 46 (Igualdad de las Personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos) de la Carta Magna, por impedirle un haber jubilatorio digno que le garantice un nivel de vida óptimo y básico, por lo que corresponde se declare su inconstitucionalidad e inaplicabilidad.-----

3- 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.-----

4- Finalmente, el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03. Actualmente, con la nueva redacción instituida en la Ley N° 3542/08 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/04. En consecuencia, el caso sometido a consideración de esta Sala no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----

Por 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. 1º de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03" y del Art. 5 de la Ley N° 2345/03 en relación con la accionante. Es mi voto.-----

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

Dra. Gladys E. Barenz de Mónica  
Ministra

Dr. ANTONIO...  
Ministro

Ante mí:

Notario Público

SENTENCIA NUMERO: 898

Asunción, 8 de octubre de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

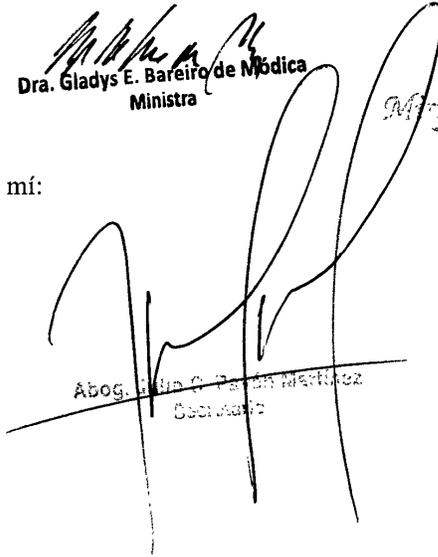
**HACER LUGAR parcialmente** a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"-, con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Medica  
Ministra

  
Mariana M. de Candia  
Jueza

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Parra Martínez  
Secretario

