



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “YRENE GONZALEZ DE LOPEZ Y CARLOS ANASTACIO LOPEZ DELGADO C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2º DEL DECRETO Nº1579/04, Y EL ART. 1º DE LA LEY Nº3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MOD. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03”. AÑO: 2017 – Nº 1114.**-----

**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Noveenros dos*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *06* 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: “YRENE GONZALEZ DE LOPEZ Y CARLOS ANASTACIO LOPEZ DELGADO C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2º DEL DECRETO Nº1579/04, Y EL ART. 1º DE LA LEY Nº3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MOD. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Yrene González de López y Carlos Anastacio López Delgado, 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: Los Señores Yrene González de López y Carlos Anastacio López Delgado, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de Jubilados del Magisterio Nacional, se presentan a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 Inc. y) de la Ley Nº 2345/03; Art. 2 del Decreto Nº 1579/04 y Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 “Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03”.-----

Manifiestan los accionantes que son Jubilados del Magisterio Nacional tal como lo demuestran con las instrumentales agregadas a Fs. 4/8 de autos, y que las normas impugnadas lesionan los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

1- Que en primer lugar, considero oportuno mencionar que los Señores Yrene González de López y Carlos Anastacio Lopez Delgado no se encuentran legitimados a los efectos de la impugnación del Art. 5 de la Ley Nº 2345/03 y del Art. 2 del Decreto Nº 1579/04, ya que dichas normas no le afectan, por cuanto son sujetos pasivos-jubilados y el sistema por el cual han adquirido el beneficio de la jubilación es anterior a la Ley Nº 2345/03 como puede observarse en los considerandos de sus respectivas resoluciones administrativas, y por tanto no pueden agravarse de algo que han adquirido, que han incorporado a sus patrimonios y que le es propio e inmodificable.-----

2- Por otro lado, el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 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 los accionantes se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito precedentemente, deviene a toda luz procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que “la Ley”

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

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
Ministra

Dr. Antonio Fretes  
Ministro

*[Signature]*  
Acc. de ...  
Secretaría

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 transcripta, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

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

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

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

3- Finalmente, sobre el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 cabe señalar que los accionantes son Jubilados del Magisterio Nacional y la norma impugnada guarda relación con disposiciones de la Ley N° 1626/00 “De la Función Pública” que no les 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 los accionantes. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Los señores Yrene Gonzalez de Lopez y Carlos Anastacio Lopez Delgado, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 Inc. y) de la...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “YRENE GONZALEZ DE LOPEZ Y CARLOS ANASTACIO LOPEZ DELGADO C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2º DEL DECRETO Nº1579/04, Y EL ART. 1º DE LA LEY Nº3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MOD. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03”. AÑO: 2017 – Nº 1114.**-----

...///... Ley Nº 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 Nº 1579/2004, y contra el Art. 1 de la Ley Nº 3542/08 - Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03-.

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

Refieren los accionantes que siendo jubilados, se encuentran legitimados para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alegan que actualmente se encuentran percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que les correspondería por derecho. Consideran que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicitan la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios públicos en actividad.

En primer lugar cabe el análisis de la acción sobrevenida contra la Ley Nº 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: “*Modifícase el Art. 8 de la Ley Nº 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 Nº 3542/08 supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el BCP como tasa de actualización.

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

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes, y estas diferencias originarias no se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias como para igualarlas con un promedio (tasa común) en

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO PARRAS  
Ministro

*[Signature]*  
Abog. Julio O. Franco Martínez

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”*.--

Considero que el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 no causa al accionante Carlos Anastacio López Delgado, ningún agravio. En efecto, conforme a las documentaciones agregadas a esta acción, se aprecia que el mismo ya fue beneficiado con la Jubilación correspondiente por un sistema anterior a la promulgación de la ley en cuestión, por tanto no pueden agravarse de algo que ya ha adquirido y que se ha incorporado a su patrimonio.-----

Considero oportuno mencionar que la accionante Yrene Gonzalez de Lopez, no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Artículo 5 de la ley de referencia, ya que dicha norma no le afecta pues del análisis de su respectiva resolución de jubilación, se observa que su pensión fue concedida al amparo de disposiciones legales distintas a la impugnada, en consecuencia, no puede sentirse agraviada por una norma que no le fue aplicada.-----

En cuanto al Art. 2 del Decreto N° 1579/04, es dable considerar que dicha disposición reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 el cual fuera analizado precedentemente, esta circunstancia conlleva a determinar que la disposición impugnada en este punto debe correr igual suerte que el artículo reglamentado analizado en el párrafo anterior.-----

En relación a la impugnación presentada contra el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00- cabe manifestar que el mismo también conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone *“La Ley garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”*, consecuentemente, la disposición atacada crea mayores desigualdades en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto afecta los derechos adquiridos de los señores Yrene González de López y Carlos Anastacio López Delgado de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente resolución-. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Conuerdo con la conclusión arribada por el distinguido Colega Dr. Antonio Fretes, en cuanto rechaza la impugnación de inconstitucionalidad de los Arts. 5° de la ley N° 2345/03 y del Art. 2° del Decreto N° 1579/2004, por los mismos fundamentos.-----

Asimismo, coincido en que corresponde acoger la presente acción de inconstitucionalidad en relación al Art. 18 Inc. y) del Art. 1° de la Ley 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003, del cual me permito agregar las siguientes consideraciones:-----

Es menester aclarar -en primer término- el contenido y alcance del Art. 103 de la Carta Magna, precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega como fundamento de la impugnación del referido Art. 1° de la Ley 3542/2008. -----...///...



2013  
Hacienda y Finanzas

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “YRENE GONZALEZ DE LOPEZ Y CARLOS ANASTACIO LOPEZ DELGADO C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2º DEL DECRETO Nº1579/04, Y EL ART. 1º DE LA LEY Nº3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MOD. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03”. AÑO: 2017 – Nº 1114.-----

...///...El Art. 103 de nuestra Constitución, 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).-----

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcripta. 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 supedita la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008 –que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 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 Nº 2345/2003 –o su modificatoria la Ley Nº 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 presente 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— y del Art. 18 Inc. y) con relación a los accionantes. **Voto en ese sentido.**-----

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]*

Dr. ANTONIO...  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. ...  
Secretaría

SENTENCIA NUMERO: 902

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"- y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, con relación a los accionantes.-----  
ANOTAR, registrar y notificar.-----

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

*[Signature]*  
Secretaría



Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. ...