



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“BAUDELIO FRANCO LEON C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 QUE MODF. Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03 Y ART. 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 1543.**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *Novena mil warenta y uno.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *ocho* días del mes de *octubre* 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: “BAUDELIO FRANCO LEON C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 QUE MODF. Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03 Y ART. 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Baudelio Franco Leon, 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 el Doctor **FRETES** dijo: El señor **BAUDELIO FRANCO LEON** promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08; contra el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03.-----

Se advierte en autos copia autenticada de la Resolución N° 28,4 de fecha 07 de junio de 2004, dictada el Ministerio de Hacienda, en virtud del citado documento el señor **BAUDELIO FRANCO LEON** acredita su calidad de jubilado de la Administración Pública.-----

Argumenta el citado accionante que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos en los 14, 46, 57, 102, 103 y 109 de la Constitución Nacional.-----

El recurrente peticona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad le sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones objetadas; consecuentemente se disponga que el monto que percibe mensualmente en concepto de haber jubilatorio sea tanto actualizado como equiparado al monto que perciben los funcionarios en actividad.-----

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: *“Modificase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”, de la siguiente manera: Art. 8°.- Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizarán anualmente, de oficio, por dicho Ministerio. La tasa de actualización será la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos”*.-----

A fin de aclarar los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos 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.*-----

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

*Miryam Peña Candia*  
 Miryam Peña Candia  
 Ministra

*Antonio Fretes*  
 Dr. ANTONIO FRETES  
 Ministro

*Julio C. Estigarribia*  
 Abog. Julio C. Estigarribia  
 Secretario

*La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*".-----

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

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

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

El dimensionamiento del concepto "actualización" que hace nuestra Ley Fundamental es notablemente distinto al que maneja el accionante, el cual, por los términos de la pretensión entiende que el precepto constitucional prácticamente ordena que los jubilados deberán percibir en concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad. Lo que la Constitución establece en el in fine del artículo transcrito, implica que el monto jubilatorio, el cual es resultado de la aplicación de un porcentaje a un monto base, se calculará sobre la remuneración de los funcionarios activos y se aplicará a los inactivos, esto a fin de que con el transcurrir del tiempo, las remuneraciones imponibles no se tornen ínfimas debido al estancamiento de los montos por no conceder al desarrollo de la economía nacional, idea ya manifestada en la Convención Nacional Constituyente, en palabras del Convencional Benjamín Maciel Pasotti quien expresó: *"en razón del conocimiento que tengo de miles de maestros jubilados, que están cobrando sueldos que van desde 30 a 40 mil guaraníes. Y es mi preocupación, entonces, en ese sentido, si cuál es la razón por la que no se pueda garantizar la actualización de los haberes de estas personas..."* (Plenaria, Diario de Sesiones N°20 del 08/IV/1992).-----

Por otra parte, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, mientras que la Ley N° 3542/08 supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay como tasa de actualización.-----

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

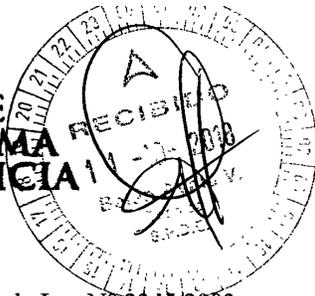
En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/2008 no puede bajo ningún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

En cuanto 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 mencionar 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 al Art.



**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
“BAUDELIO FRANCO LEON C/ ART. 1 DE LA LEY N°  
3542/08 QUE MODF. Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03 Y  
ART. 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 –  
N° 1543.**-----

18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00- en relación al señor **BAUDELIO FRANCO LEON**, de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Concuero con la conclusión arribada por el distinguido Colega preopinante, en cuanto propone hacer lugar a la impugnación de inconstitucionalidad del Art. 18 inciso y) de la ley N.º 2345/03 —por cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000 “*De la Función Pública*”—, puesto que la norma de referencia contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8º de la Ley N° 2345/2003.-----

Asimismo, coincido en que corresponde acoger la presente acción de inconstitucionalidad en relación al ya mencionado Art. 1º de la Ley 3542/2008, que modifica el Art. 8º de la Ley 2345/2003. Sobre el punto, 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. 1º de la Ley 3542/2008.-----

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 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 supedita la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008 –que modifica el Art. 8º 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).-----

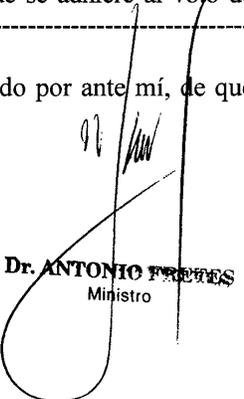
Por las razones precedentemente expuestas, considero, al igual que mi colega preopinante, que corresponde hacer a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003 y del Art. 18 inciso y) de la ley N.º 2345/03 —en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000— con relación al accionante. **Voto en ese sentido.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctora **FRETES**, 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. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miriam C. Caviglia  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Adog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 944.**

Asunción, 8 de octubre de 2018.-

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

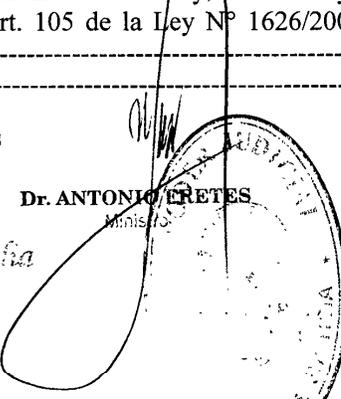
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003 y del Art. 18 inciso y) de la ley N.º 2345/03 —en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000— con relación al accionante.-----

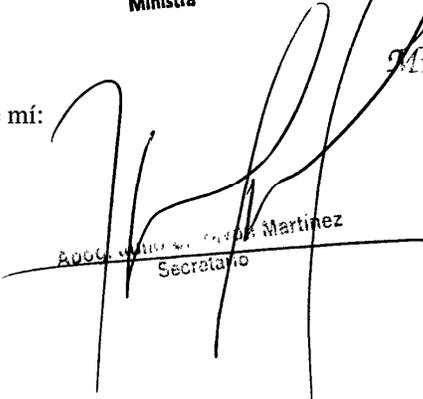
**ANOTAR,** registrar y notificar.-----

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miriam C. Caviglia  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Adog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

