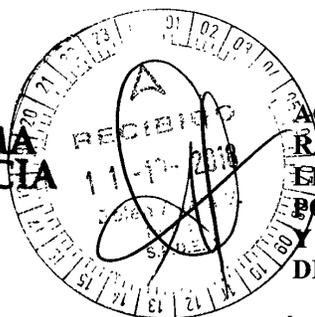




**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “RUTILIA RAMIREZ SANCHEZ C/ ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04 POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 MODF. DEL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 1060.**-----

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *noventa y cuatro*

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: “RUTILIA RAMIREZ SANCHEZ C/ ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04 POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 MODF. DEL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Rutilia Ramírez Sánchez, 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 la señora Rutilia Ramírez Sánchez, por derecho propio 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”*”, el Art. 18° 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. 6° del Decreto N° 1579/2004 “*Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003*”.-----

La accionante sostiene, con relación a las normas impugnadas, que: “*los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen de manera manifiesta no solo los derechos adquiridos por mi parte, sino que también los principios consagrados en los Artículos 14, 46, 47, 103 y 137 de la Constitución Nacional, colisionando al mismo tiempo con otros derechos y garantías constitucionales [...] creando una discriminación y desigualdad que me priva de la actualización de mis haberes jubilatorios...*”.-----

A los efectos de acreditar legitimación activa —calidad de docente jubilada del Magisterio Nacional— acompaña copia de la Resolución N° 2885 del 17 de diciembre de 1999 por la cual se le acordó jubilación ordinaria de conformidad con los Arts. 1° de la Ley N° 39/1948 y 1° de la Ley N° 1138/1997. (f. 3).-----

Al análisis de la cuestión planteada, y a la vista de los agravios expuestos por la accionante 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*”

*Dr. Gladys E. Bareiro de Mónica*  
Ministra

*Dr. Antonio Fretes*  
Ministro

*Dr. Antonio Fretes*  
Ministro

*Dr. Juan Carlos Martínez*  
Secretario

*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 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, 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, con relación a la accionante.-----

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, 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 Delia Elizabeth Ramírez de Dure 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.-----

Finalmente, acerca del Art. 6° 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. 8° 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. 1° de la Ley 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003— con relación a la accionante. **Es mi voto.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora RUTILIA RAMÍREZ SANCHEZ, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad 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"**; contra el **Artículo 18 incisos y) 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 6 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"**. Para el efecto, acompaña la instrumental que acredita su calidad de JUBILADA DEL MAGISTERIO NACIONAL.-----

La accionante alega que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 47, 103, 137 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas alteran el mecanismo de actualización de sus haberes jubilatorios. -----

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



**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “RUTILIA RAMIREZ SANCHEZ C/ ARTS. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04 POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 MODF. DEL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 1060.-----**

acuerdo con la ~~variación~~ del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P).-----

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.-----

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.-----

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.-----

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerían de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: “La ley suprema de la República es la Constitución (...) Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”.-----

En cuanto a la impugnación del **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04**, cabe señalar que al ser derogado el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida 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. Por tanto, el caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta normativa, 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.-----

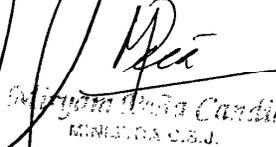
Con respecto a la impugnación del **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003**, cabe mencionar que la accionante no se encuentra legitimada para su impugnación, pues el mismo deroga los Artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000, ley que regula la situación jurídica de los funcionarios y empleados públicos, **excluyendo a los docentes**: "Artículo 2°- 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 jubilada del Magisterio Nacional de la accionante dicha norma no le es aplicable y por lo tanto, no le causa agravio.-----

Por tanto, en virtud a lo manifestado, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar respecto de la accionante la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 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.-----

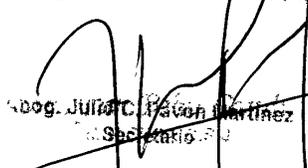
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica  
Ministra

  
Ministra Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Esteban Martínez  
Secretario C.S.J.

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 parcialmente** 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—, con relación a la accionante.-----

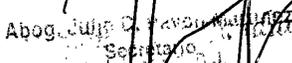
ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica  
Ministra

  
Ministra Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Esteban Martínez  
Secretario C.S.J.

