

RECIBIDO

14 MAR. 2019 ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *ciento treinta y cinco*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *doce* días del mes de *marzo* del año dos mil *diecinueve*, 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: "MARIA MERCEDES ROLON DUARTE C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 Y EL ART. 18º INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Maria Mercedes Rolon Duarte, 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: La señora **MARIA MERCEDES ROLON DUARTE** por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**; y contra el **Artículo 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/03 "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 de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**.

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los **Artículos 6, 46, 56, 102, 103, 109, 137, 141, 145** de la Constitución y funda su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas lesionan el patrimonio de los jubilados.

Con respecto a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03), entendemos que tal modificación 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). El mismo prescribe: **"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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos"** (Negritas y Subrayado son míos).

De la norma transcripta se desprende que el **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 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"**.

Es de entender que la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

*Miryam Peña Candia*  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Julio C. Favón Martínez  
Secretario

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.

Cabe resaltar 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 del sector pasivo, 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 previsionales, 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"*. Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el 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 al **Artículos 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03**, al derogar el Art. 105 de la Ley 1626/00 (cuya aplicación afecta a la recurrente), que dice: *"Los haberes jubilatorios serán actualizados automáticamente en los mismos porcentajes de sueldos dispensados a los funcionarios en actividad considerando las categorías y cargos correspondientes, de conformidad al Artículo 103 de la Constitución Nacional"*, se produce la existencia de un "efecto retroactivo" sobre los beneficios ya adquiridos por la accionante, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto esta última previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público en actividad, creando de esta manera una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03).

Por lo manifestado concluyo que, las disposiciones atacadas contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales mencionados altamente inconciliable.

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"*.

Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar** 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 N° 2345/03) y del **inc. y) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03**. Es mi voto.

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La Sra. **MARIA MERCEDES ROLON DUARTE**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 *"QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"* y el Art. 18° inc. "Y" de la Ley N°



RECIBIDA  
14 MAR 2019

RO 2345/2003  
S.P.D.

Consta en autos copia de la documentación que acredita que la accionante **MARIA MERCEDES ROLON DUARTE**, reviste la calidad de jubilada de la Administración Pública, según Resolución D.G.J.P Nº 273 del 01 de Febrero de 2008.

La recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts. 46º, 47º, 88º, 101º, 102º y 103º de la Constitución Nacional al impedir que su haber jubilatorio sea actualizado en igualdad de tratamiento dispensado a los docentes públicos en actividad. Solicita la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas.

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. 103º 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"*.

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. 103º in fine de la CN- se refiere a la igualdad del reajuste de los haberes de los funcionarios activos e inactivos.

Es decir, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103º preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, quedando el cálculo del porcentaje correspondiente de la actualización a cargo de la Caja de Jubilaciones pertinente.

Ahora bien, del análisis de la acción planteada tenemos que la Ley Nº 3542/08 supedita la actualización 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, pero siempre que esta se aplique a todo el universo de

Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Cardic  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

los afectados respetando las desigualdades positivas.

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 relación a la impugnación presentada por la accionante jubilada de la Administración Pública: **MARIA MERCEDES ROLON DUARTE** 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.

Bajo tales fundamentos ya se ha pronunciado esta Magistratura en casos similares al de autos, en forma invariable y reiterada (*Acuerdo y Sentencia N° 431 del 21 de abril de 2016*).

Conforme a lo precedentemente expuesto, en concordancia con el parecer de la Fiscalía General del Estado, 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 en relación a la Sra. **ALICIA ESPINOLA DE MERCADO**, ello de conformidad al Art. 555° del CPC. **ES MI VOTO.**

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Comparto la conclusión a la que ha arribado la Ministra Gladys Bareiro de Módica, en el sentido de hacer lugar la acción y declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N°3542/2008 y Art. 18° Inc. y) de la Ley N°2345/2003, y me permito manifestar cuanto sigue.

La accionante *María Mercedes Rolón Duarte*, sostiene que es jubilada de la Administración Pública, y que el Art. 1° de la Ley N°3542/2008 y Art. 18° Inc. y) de la Ley N°2345/2003 no solo vulneran lo expresamente preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, sino también lo dispuesto por los Arts. 46 y 14 de la Carta Magna.

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).

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. 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

RECEBIDO  
14 MAR. 2019  
FOLIO 32

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).

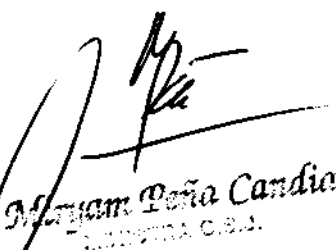
De allí que, en el caso de que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir aquel aumento -en igual porcentaje- sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.

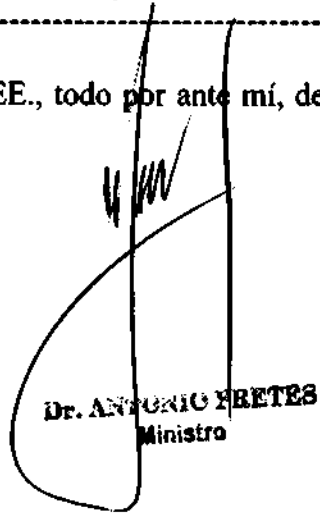
Finalmente, cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley Nº2345/2003 -o su modificatoria la Ley Nº 3542/2008-, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional aludida, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución).

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley Nº3542/2008 - que modifica el Art. 8º de la Ley Nº2345/2003 - y Art. 18º Inc. y) de la Ley Nº2345/2003, con relación a la accionante. Es mi voto.

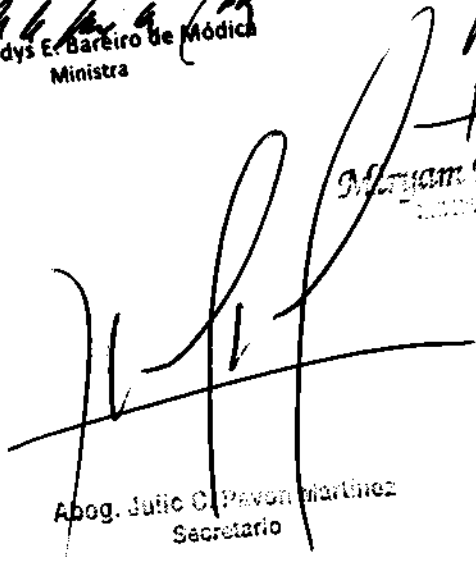
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Maryam Peña Candia  
Ministra C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavon Martinez  
Secretario

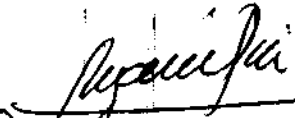
**SENTENCIA NÚMERO: 135**  
Asunción, 12 de marzo de 2019.  
**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

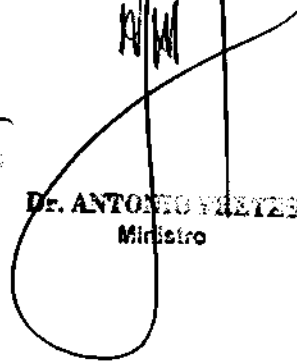
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N°3542/2008 – que modifica el Art. 8° de la Ley N°2345/2003 – y Art. 18° Inc. y) de la Ley N°2345/2003, con relación a la accionante.-----

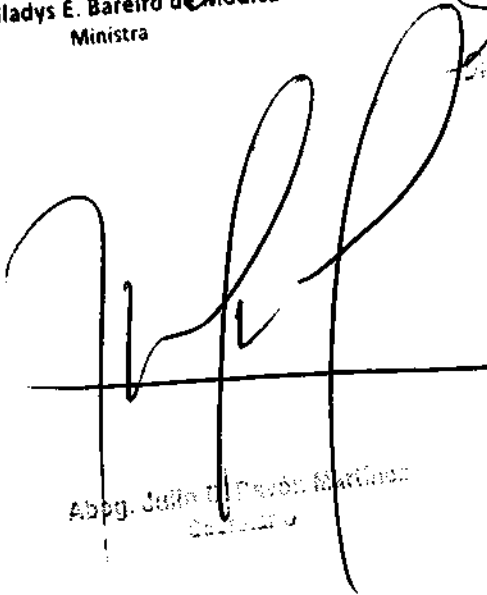
**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Dr. Antonio Prietze  
Ministro

  
Dr. ANTONIO PRIETZE  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio E. Pavón Martínez  
Secretario

