



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *ciento ochenta y cinco*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *cinco* días del mes de *Abril* 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: "AMALIA LUISA MONGES DE ESPINOLA C/ ART. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N.º 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N.º 1579/04; ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/08 MODF. DEL ART. 8 DE LA LEY N.º 2345/03"**, a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Amalia Luisa Monges de Espinola, 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 **AMALIA LUISA MONGES DE ESPINOLA** por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 1 de la Ley N.º 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N.º 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**; contra los **Artículos 2 y 18 incisos y) de la Ley N.º 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.º 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N.º 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 47, 88, 102, 101, 103 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.º 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N.º 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 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 encuentran 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

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

*[Signature]*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Favón Martínez  
Secretario

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 2º- 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.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 2 de la Ley N° 2345/03**, cabe mencionar que el mismo ha dejado de tener eficacia jurídica en razón de su modificación por el Artículo 1 de la Ley N° 2527/04 “QUE MODIFICA EL ARTICULO 2º DE LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL”, y la vigencia de la Ley N° 2613 “QUE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO A PAGAR UNA GRATIFICACION ANUAL A LOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA”. Así las cosas, los agravios manifestados por la accionante han perdido sustento legal, por lo que no



corresponde su análisis.

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.º 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03). Es mi voto.

A su turno el Doctor FRETES dijo: La señora AMALIA LUISA MONGES DE ESPINOLA, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley N.º 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N.º 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", Arts. 2 y 18 inciso y) de la Ley N.º 2345/03 y el Art. 6 del Decreto N.º 1579/2004 reglamentario de la Ley N.º 2345/03.

Consta en autos copia de la documentación que acredita que la accionante reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional -Resolución DGJP N.º 961 del 21 de abril de 2008-.

La parte recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts. 46, 47, 88, 101, 102 y 103 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 N.º 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: "Modificase el Art. 8 de la Ley N.º 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", 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".

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 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. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos en igualdad de

Dra. Gladys E. Barreto de Modica  
Ministra

Rea

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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 N° 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 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 referida al Art. 18° inc. y) de la Ley 2345/03, cabe manifestar que al constatarse que la recurrente reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional, la norma atacada no afecta sus derechos.-----

Finalmente, en lo atinente a la impugnación de Art. 2 de la Ley N° 2345/03 y 6 del Decreto N° 1579/2004, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por las disposiciones cuestionadas, se verifica más bien una impugnación genérica, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

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, visto el parecer de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 en relación a la señora AMALIA LUISA MONGES DE ESPINOLA, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: comparto con los colegas que me han precedido en el estudio, en el sentido que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, debiendo prosperar únicamente con relación al Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, por las consideraciones que seguidamente paso a exponer: -----

*Ab initio*, es menester aclarar 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 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.º 2345/2003 —o su modificatoria la Ley N.º 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). De ahí que el Art. de la Ley N.º 3542/2008 —Que modifica el Art. 8 de la Ley N.º 2345/2003—, deviene inconstitucional.

Ahora bien, en lo que respecta a la impugnación dirigida contra el Art. 2 de la Ley N.º 2345/2003 y el Art. 6 del Decreto N.º 1579/2004, coincido con los argumentos expuestos por el Dr. Fretes, siendo que efectivamente la accionante no ha expuesto agravios concretos contra estas disposiciones legales, de manera que habilite su estudio por esta Sala Constitucional.

Concuerdo igualmente con el rechazo de la impugnación respecto al Art. 18 inc. y) de la misma Ley N.º 2345/03, siendo que efectivamente el Art. 2 inc. f) de la Ley N.º 1626/2000, excluye a los docentes jubilados del magisterio nacional de su ámbito de aplicación, por lo que mal podría agravarse por la derogación de una norma que no le sería aplicable.

En conclusión, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, disponer la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley 3542/2008 — Que modifica el Art. 8º de la Ley 2345/2003 — con respecto 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 Médica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavon Martinez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 185

Asunción, 5 de Abril de 2019.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

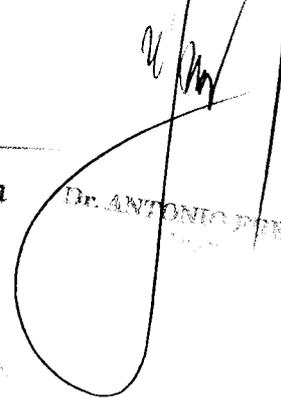
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**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.-----

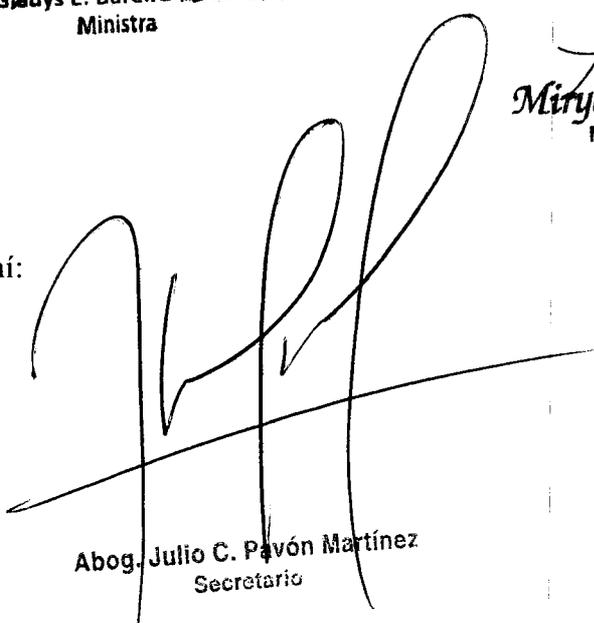
**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

  
Dra. Gladys E. Bateiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FERRER

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

