



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *Ciento ochenta y nueve*

*REVISADO*  
*5 de Abril 2019*  
*MACIENO*

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: "ELISA MACIEL DE CUEVAS Y OTRAS C/ ARTS. 2, 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N.º 2345/03 Y DECRETO N.º 1579/04"**, a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Elisa Maciel De Cuevas, Eugenia Cuevas de Ayala y Macario Aquino Guillen, 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 Elisa Maciel de Cuevas, Eugenia Cuevas de Ayala y Macario Aquino Guillen, 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. 2, 8 y 18 Inc. y) de la Ley N.º 2345/03 y Art. 6 del Decreto N.º 1579/04.-----

Manifiestan los accionantes que son Jubilados del Magisterio Nacional tal como lo demuestran con las instrumentales agregadas a Fs. 3/12 de autos, y que las normas impugnadas lesionan los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

1- Que en primer lugar, respecto al Art. 2 de la Ley N.º 2345/03 es menester resaltar que esta norma fue modificada expresamente por el Art. 1º de la Ley N.º 2527/04, por lo que ha dejado de tener eficacia jurídica. Así también, se recuerda que quedó promulgada la Ley N.º 2613 del 10 de junio de 2005, por la que se concede una gratificación anual a los jubilados de la Administración Pública conforme a la disponibilidad presupuestaria a partir de dicha fecha. En ese sentido, ya esta Excm. Corte Suprema de Justicia se ha expedido sobre el tema señalando que: "*carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solo puede decidir en asuntos de carácter contencioso*" (Ac. y Sent. N.º 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005), motivos por los cuales corresponde sobreseer la acción en lo concerniente al Art. 2 de la Ley N.º 2345/03.-----

2- Por otro lado, el Art. 1º de la Ley N.º 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N.º 2345/03 dispone: "*Conforme lo dispone el Artículo 13 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

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

*MIRYAM PEÑA CANDIA*  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

*ANTONIO FRETES*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*JULIO C. PAVÓN MARTÍNEZ*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

a toda luz procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que “la Ley” 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 transcrita, 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- 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 aplicables 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.-----

4- Finalmente, el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03. Actualmente, con la nueva redacción instituida 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. En consecuencia, el caso sometido a consideración de esta Sala 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.-----

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 las accionantes. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Las Sras. Elisa Maciel Cuevas y Eugenia Cuevas de Ayala y el Sr. Macario Aquino Guillen, pretenden la inaplicabilidad de los Arts. 2 y 18 inc. y) de la Ley 2345/03 y del Art. 1 de la Ley N° 3542/08, así como del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, entendiendo que vulneran derechos y garantías establecidas la Constitución.-----

Los accionantes manifiestan que los artículos impugnados conculcan sus derechos en cuanto a la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado a los docentes públicos en actividad; en contravención a la prohibición de toda discriminación contemplada en el artículo 88 de la Constitución, lesionando el principio de igualdad entre los ciudadanos ante la ley. Sostienen que los jubilados bajo el imperio de la ley anterior, se ven alterados negativamente en sus derechos por la regulación de normativas que establecen nuevas pautas para el régimen jubilatorio, en colisión con lo establecido en el Art. 14 de la Ley Fundamental. Fundan la presente acción en los artículos 14, 46, 47, 88, 101 y 103 de la Constitución.-----

El Ministerio Público se expidió en los términos del Dictamen N° 1084 del 20 de junio de 2018, por lo que recomienda hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad en relación al artículo 8° de la Ley 2345/03 modificado por el artículo 1° de la Ley 3542/08.- -----

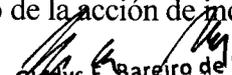
Analizados los términos de la impugnación presentada se desprende que si bien los recurrentes impugnan el Art. 2 de la Ley 2345/03, lo hacen en forma genérica, sin expresar agravios concretos en cuanto a la norma atacada tal como lo exige el Art. 552 del C.P.C. y el Art. 12 de la Ley 609/95, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

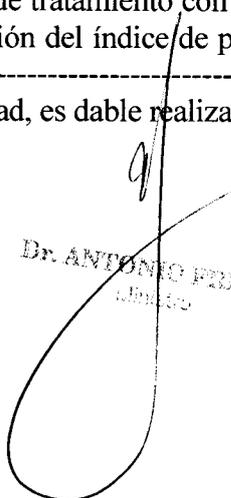
En cuanto a la acción promovida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: *“Modifícase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”, de la siguiente manera: Art. 8°.- Conforme 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 principalmente al Art. 103 de la Constitución Nacional que reza: *“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 debe garantizar la actualización de los haberes jubilatorios 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 BCP como tasa de actualización.-----

En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad, es dable realizar una breve reseña con

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Jefe

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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 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, 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 lo que respecta al Art. 6 del Decreto N° 1579/04, el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción de la Ley N° 3542/2008, 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 Art. 6 del Decreto N° 1579/2004.-----

Finalmente en relación a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 que deroga los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/00, cabe manifestar que tales derogaciones no afectan derechos de los accionantes teniendo en cuenta la calidad de jubilados docentes del Magisterio Nacional.-----

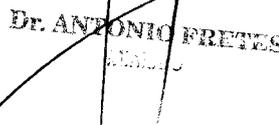
En consecuencia, en mérito a las manifestaciones vertidas y de conformidad a las normas legales y constitucionales señaladas, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08, en relación a los accionantes. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.-----

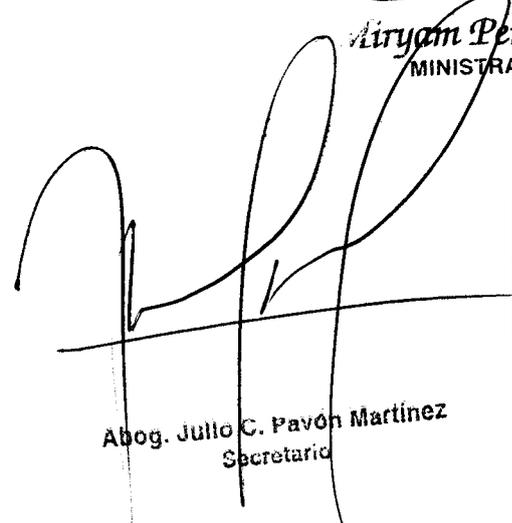
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Airyam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario



**SENTENCIA NÚMERO: 189**

RECIBIDO  
-9-10-2019  
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. 1º de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03", con relación a las accionantes.-----

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

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

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO GARCÉS  
Abogado

Ante mí:

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

