



RECIBIDO  
1 MAR 2018

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Dos cientos

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los diez 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 **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, MIRYAM PEÑA CANDIA y ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JOSE ANTONIO BOBADILLA Y OTROS C/ ART. 20 Y 26 DE LA LEY N° 2856/06 Y SUS MODIFICACIONES POR LEYES 4773/2012 Y 5762/2016"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores José Antonio Caballero Bobadilla, Miguel Ramón Oro Domínguez, Xavier Alberto Hamuy Campos Cervera, Alfredo Rafael Díaz Casabianca, Ada Zacura Carolina Ferreira de Gorostiga, Oscar Alberto Bogarin Toledo, Javier Raúl Lial Espinoza, Gustavo Raúl González Román, Pedro Daniel Báez González, Marcos Adelio Garay, Carlos Javier González Del Puerto, Alfredo Martin Bareiro Scribano y Cinthya Lorena Mello Godoy, 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: Los señores **JOSE ANTONIO CABALLERO BOBADILLA, MIGUEL RAMON ORO DOMINGUEZ, XAVIER ALBERTO HAMUY CAMPOS CERVERA, ALFREDO RAFAEL DIAZ CASABIANCA, ADA ZACURA CAROLINA FERREIRA DE GOROSTIAGA, OSCAR ALBERTO BOGARIN TOLEDO, JAVIER RAUL LIAL ESPINOZA, GUSTAVO RAUL GONZALEZ ROMAN, PEDRO DANIEL BAEZ GONZALEZ, MARCOS ADELIO GARAY, CARLOS JAVIER GONZALEZ DEL PUERTO, ALFREDO MARTIN BAREIRO SCRIBANO y CINTHYA LORENA MELLO GODOY**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, promueven acción de inconstitucionalidad en contra de los Arts. 20 y 26 de la Ley N° 2856 "*QUE SUSTITUYE LAS LEYES N° 73/91 Y 1802/01 "DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL PARAGUAY"* y sus modificaciones por leyes 4773/2012 y 5762/2016.-----

Por las citadas normas se dispone:-----

\* Art. 20 de la Ley N° 2856/06, modificado por el Art. 1 de la Ley N° 4773/2012: "*El Presidente y miembros del Consejo percibirán las remuneraciones que les correspondan de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación, aprobado por Ley. No podrán percibir ninguna otra remuneración de la Caja, salvo sus haberes jubilatorios. La remuneración máxima, en todo concepto, del Presidente será de cuatro salarios mínimos bancarios y de los miembros del Consejo de tres salarios mínimos bancarios. Sobre las remuneraciones pagadas por la Caja a los miembros del Consejo no se efectuarán aportes*".-----

\* Art. 26 de la Ley N° 2856/06: "*Las admisiones temporales o permanentes, los nombramientos, ascensos, cesantías, sanciones o destituciones del personal de la Caja, serán de competencia exclusiva del Consejo y ajustados al Código del Trabajo. Su número y retribución se regirá de acuerdo al presupuesto de la Caja contemplado en el Presupuesto General de la Nación. La retribución máxima del personal de la Caja, será de cuatro salarios mínimos bancarios.*-----

*La selección del personal de la Caja se hará por concurso de oposición de postulantes y la*

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

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

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

Secretario **Martínez**



*selección para ocupar cargos de jerarquías por concurso interno o abierto, en ese orden, salvo que se trate de cargos de confianza”.*-----

Los accionantes refieren que las disposiciones cuestionadas vulneran los Arts. 46, 47 numerales 2 y 4, 88, 92, 93, 99 y 102 de la Constitución Nacional, al impedir el derecho a percibir las remuneraciones establecidas en la Ley del Presupuesto General de la Nación, inaccesibles por la restricción o límite máximo salarial. Alegan que la restricción impuesta por la ley colisiona con el derecho de acceder a una jubilación en las mismas condiciones previstas para todos los demás empleados bancarios de la República. Solicitan se haga lugar a la acción y la consecuente inaplicabilidad a su parte de las disposiciones cuestionadas.-----

La Fiscalía General del Estado, por medio de su Dictamen N° 1351 del 11 de julio de 2018, expresa su parecer en el sentido de hacer lugar a la acción, por encontrar vulnerados los Arts. 46 y 47 incisos 2 y 4 de la Constitución Nacional.-----

Analizados los autos traídos a estudio, constan las documentaciones que acreditan que los accionantes son directivos, funcionarios y afiliados de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines, a la cual referiremos en adelante como “*la Caja*”.-----

Del examen de las disposiciones cuestionadas mediante esta acción, surge que el Art. 20 de la Ley 2856/2006, que fuera modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4773/2012 establece un tope de cuatro salarios mínimos bancarios como remuneración máxima en todo concepto para quien ocupe la presidencia de la Caja, y al propio tiempo limita a tres salarios mínimos bancarios la remuneración de los miembros del Consejo de la Caja.-----

Por su parte, el Art. 26 de la Ley N° 2856/2006 realiza la limitación a cuatro salarios mínimos bancarios, la cual rige para el personal de la Caja.-----

Las limitaciones salariales dispuestas del modo descrito precedentemente, al decir de los accionantes, evidencian la trasgresión al principio de igualdad, al impedir el acceso a las sumas previstas en los escalafones y categorías del Presupuesto General de Gastos de la Nación, que confieren a su vez la posibilidad de hacerse con el monto máximo previsto para los empleados de Bancos y Afines, que, como lo establece el Art. 33 de la Ley N° 2856/06, de acuerdo a la nueva redacción propuesta por el Art. 1° de la Ley N° 4773/2012 “...no podrá ser mayor a seis veces el sueldo mínimo legal bancario vigente a la fecha en que el beneficiario se retire del servicio”.-----

Recordemos que nuestra Carta Magna consagra el principio de igualdad, y a su vez confiere las garantías para que tal principio sea efectivo, conforme surge de las disposiciones de los Arts. 46 y 47. Precisamente, el jurista Gregorio Badeni en su obra “Instituciones del Derecho Constitucional” nos habla sobre este punto, y anota: “*La igualdad que prevé la Constitución, significa que la ley debe ofrecer iguales soluciones para todos los que se encuentran en igualdad de condiciones y circunstancias. Asimismo, que no se puede establecer excepciones o privilegios que reconozcan a ciertas personas lo que, en iguales circunstancias, se desconozcan respecto de otras*”.-----

En el caso que analizamos, la igualdad protegida constitucionalmente se encuentra vulnerada por las normas atacadas, en cuanto limitan el máximo de remuneraciones en todo concepto a ser percibido por quienes se desempeñan en la Presidencia, el Consejo o como personal de la Caja e imposibilita de esa forma a acceder a los montos escalafonados y categorizados anualmente en el Presupuesto General de Gastos de la Nación para tales cargos, creando una desigualdad respecto a funcionarios de otras instituciones del Estado que ocupan cargos y desempeñan tareas similares.-----

En igual sentido se ha pronunciado la Sala Constitucional en un caso análogo, por Acuerdo y Sentencia N° 455 del 25 de junio de 2015.-----

Por estas consideraciones, opino que corresponde hacer lugar a la acción, y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 20 de la Ley N° 2856/2006, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4773/2012, en cuanto limita a tres y cuatro salarios mínimos bancarios para quien ocupe la presidencia y la membresía al Consejo de la Caja, respectivamente, y del Art. 26 de la Ley N° 2856/2006, en cuanto limita a cuatro salarios mínimos bancarios para el personal de la Caja, respecto de los accionantes JOSE ANTONIO CABALLERO BOBADILLA, MIGUEL RAMON ORO DOMINGUEZ, XAVIER ALBERTO HAMUY CAMPOS CERVERA, ALFREDO RAFAEL DIAZ CASABIANCA,



ADA ZACURA CAROLINA FERREIRA DE GOROSTIAGA, OSCAR ALBERTO BOGARIN TOLEDO, JAVIER RAUL LIAL ESPINOZA, GUSTAVO RAUL GONZALEZ ROMAN, PEDRO DANIEL BAEZ GONZALEZ, MARCOS ADELIO GARAY, CARLOS JAVIER GONZALEZ DEL PUERTO, ALFREDO MARTIN BAREIRO SCRIBANO y CINTHYA LORENA MELLO GODOY, conforme a lo dispuesto por el Art. 555 del CPC. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: 1) Los señores identificados en el escrito inicial obrante a fs. 82/97, se presentan por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, para promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 20 y 26 de la Ley N° 2856/06** *"QUE SUSTITUYE LAS LEYES N° 73/91 Y 1802/01 DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL PARAGUAY"*. Acompañan debidamente las instrumentales que acreditan su calidad de Presidente, afiliados, directivos, funcionarios y empleados de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines.-----

2) Alegan los accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 46 y 47 de la Constitución y fundamentan su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas impiden que el funcionario o empleado de la Caja Bancaria perciba las remuneraciones establecidas en la Ley del Presupuesto General de la Nación, por motivo de la restricción o límite máximo salarial que establecen.-----

3) El **Art. 20 de la Ley N° 2856/06**, modificado por el Art. 1 de la Ley N.° 4.773/12, dispone: *"El Presidente y miembros del Consejo percibirán las remuneraciones que les correspondan de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación, aprobado por ley. No podrán percibir ninguna otra remuneración de la Caja, salvo sus haberes jubilatorios. **La remuneración máxima, en todo concepto, del Presidente será de cuatro salarios mínimos bancarios y de los miembros del Consejo de tres salarios mínimos bancarios.** Sobre las remuneraciones pagadas por la Caja a los miembros del Consejo no se efectuarán aportes. Si el Presidente fuere un empleado del sector activo, deberá seguir aportando a la Caja para contribuir a su haber jubilatorio"*. Negritas son mías.-----

3.1) El **Art. 26 de la Ley N° 2856/06**, modificado por el Art. 1 de la Ley N.° 4.773/12, establece: *"Las admisiones temporales o permanentes, los nombramientos, ascensos, cesantías, sanciones o destituciones del Personal de la Caja, serán de competencia exclusiva del Consejo y ajustados al Código del Trabajo. Su número y retribución se regirá de acuerdo al Presupuesto de la Caja contemplado en el Presupuesto General de la Nación. **La retribución máxima del personal de la Caja, será de cuatro salarios mínimos bancarios.** La selección del Personal de la Caja se hará por concurso de oposición de postulantes y la selección para ocupar cargos de jerarquías por concurso interno o abierto, en ese orden, salvo que se trate de cargos de confianza"*. Negritas son mías.-----

4) La cuestión constitucional a dilucidar en la presente acción radica en la conculcación al principio de igualdad que, a criterio de los accionantes, se produce en los actos normativos, el Art. 20 de la Ley N° 2856/06, modificada por el Art. 1 de la Ley N° 4773/12 y el Art. 26 de la Ley N° 2856/06, en especial por limitar la remuneración máxima e imposibilitar, de esta forma, acceder a los montos escalafonados y categorizados anualmente en el Presupuesto General de la Nación, que permiten acceder a un monto máximo de jubilación previsto para los empleados y funcionarios bancarios -no podrá ser mayor a seis veces el sueldo mínimo legal bancario, Art. 33, Ley 4733- provocando, todo ello, un perjuicio inmediato a los accionantes.-----

5) De lo expuesto se colige que efectivamente lo que está en juego aquí es el principio de igualdad, el cual "reclama iguales derechos frente a hechos semejantes, o igual trato siempre que las personas se encuentren en idénticas circunstancias y condiciones. Igualdad ante la ley,



quiere decir debe ser igual la ley para los iguales en iguales circunstancias... La Corte acepta razones de objetiva discriminación, en tanto la ley formule distinciones entre supuestos que estime distintos, siempre que aquellas no resulten arbitrarias, esto es, mientras no obedezcan a propósitos de injusta persecución o indebido privilegio de personas o grupos" (SAGÜES, Néstor P.; *Elementos de Derecho Constitucional*, Edit. Astrea, Bs. As., 2.001, Tomo II, pág. 539).-----

5.1) En lo que respecta a la limitación en la percepción salarial, del análisis de las disposiciones legales impugnadas, se advierte que restringen el derecho a percibir remuneraciones a tres y cuatro salarios mínimos bancarios del Presidente y de los miembros del Consejo, así como del personal de la caja, respectivamente, vulnerando con ello la igualdad de trato ante quienes se encuentran en la misma situación de hecho, en especial los que se encuentran acogidos al régimen jubilatorio.-----

5.2) Por otro lado, no puede obviarse el derecho adquirido de los accionantes. Estamos en presencia de un caso de conflicto entre dos leyes que se suceden, entre un derecho atribuido bajo el imperio de la norma anterior, y que se mantiene, pese a las disposiciones contrarias del nuevo texto. En este sentido, la esencia de las nuevas leyes es que tienen por objeto cambiar, modificar, eliminar o crear nuevas modalidades de regulación de figuras jurídicas, como sucede en el caso en estudio, con respecto a la modificación del tope máximo de los salarios. Se puede invocar "el derecho adquirido" ante las nuevas leyes, pero solo y exclusivamente para hacer respetar los derechos adquiridos y no los que quedarán sin consumarse, es decir, sin pasar al haber del titular y permanecieran en expectativa.-----

6) En consecuencia, las disposiciones legales impugnadas resultan injustas por violar el principio de igualdad consagrado en nuestra Carta Magna, pues restringen los derechos laborales adquiridos por los accionantes, a más de establecer un tope máximo de salarios, distinto al cual se encontraban acogidos los accionantes, cercenando con ello, no solo lo que respecta a los salarios a ser percibidos por los mismos, sino el derecho en expectativa a, una jubilación, en igualdad de condiciones con los que se encuentran en la misma situación de hecho.-----

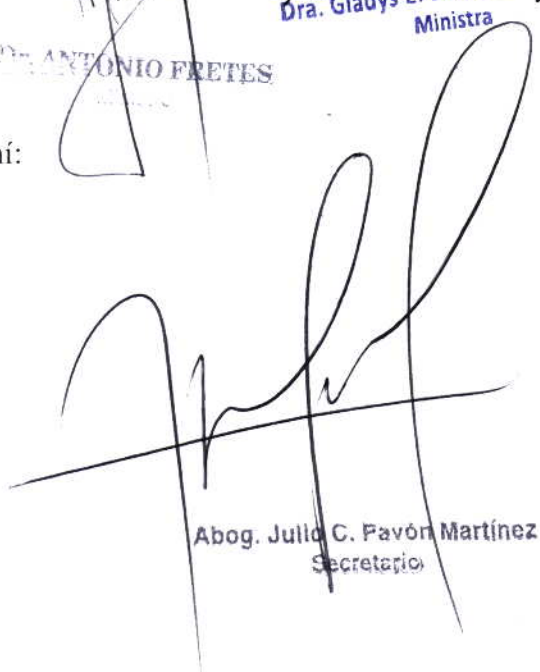
7) Por las razones expuestas, corresponde **hacer lugar** a la presente acción de inconstitucionalidad, declarando la inaplicabilidad para el presente caso y con relación a los accionantes del **Art. 20 de la Ley N° 2856/06**, modificada por el Art. 1 de la Ley N.º 4773/12 **en la parte que limita la remuneración máxima a tres y cuatro salarios mínimos bancarios** del Presidente y de los Miembros del Consejo, respectivamente, y contra el **Art. 26 de la Ley N° 2856/06, en la parte que limita la retribución máxima** del personal de la Caja a cuatro salarios mínimos bancarios, por resultar violatorios de los Arts. 46 y 47 numerales 2 y 4 de la Constitución Nacional. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, 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:

Ante mí:    
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Abog. Julio C. Favón Martínez  
Secretario





RECIBIDO  
10 de Abril de 2019  
Rojas  
S. 2019

**SENTENCIA NÚMERO: 200**  
Asunción, 10 de Abril 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. 20° de la Ley N° 2856/2006, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4773/2012, en cuanto limita a tres y cuatro salarios mínimos bancarios para quien ocupe la presidencia y la membresía al Consejo de la Caja, respectivamente, y del Art. 26 de la Ley N° 2856/2006, en cuanto limita a cuatro salarios mínimos bancarios para el personal de la Caja, respecto de los accionantes, los Señores José Antonio Caballero Bobadilla, Miguel Ramón Oro Domínguez, Xavier Alberto Hamuy Campos Cervera, Alfredo Rafael Díaz Casabianca, Ada Zacura Carolina Ferreira de Gorostiga, Oscar Alberto Bogarín Toledo, Javier Raúl Lial Espinoza, Gustavo Raúl González Román, Pedro Daniel Báez González, Marcos Adelio Garay, Carlos Javier González Del Puerto, Alfredo Martin Bareiro Scribano y Cinthya Lorena Mello Godoy.-----

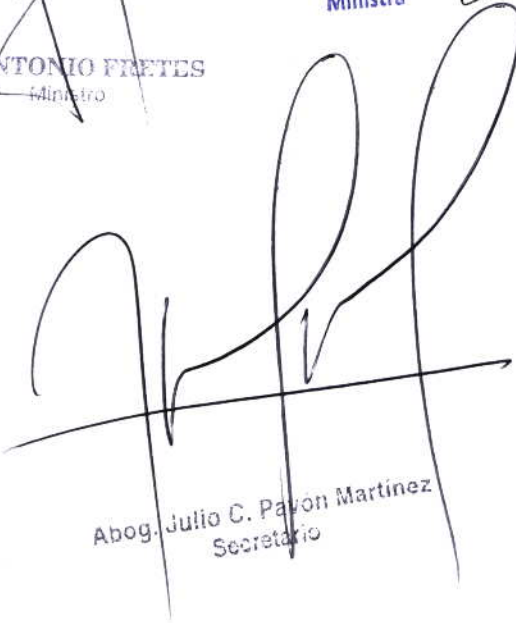
**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica**  
Ministra

  
**Miryam Peña Canáic**  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

