



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "FLORENTINA PRESENTADO DE ROMERO Y OTRAS C/ ART. 2º, 8º Y 18º INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/03 Y SU MOD. LEY Nº 3542/08". AÑO: 2017 - Nº 2695".**

REMBIDO  
12 FEB. 2019  
Rogus Lopez  
S.D.E.P.J.

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Veintiuno.**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los once días del mes de febrero 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: "FLORENTINA PRESENTADO DE ROMERO Y OTRAS C/ ART. 2º, 8º Y 18º INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/03 Y SU MOD. LEY Nº 3542/08"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Florentina Presentado de Romero, María Victoria Céspedes Petite, Manuela Céspedes Vda. de Santacruz, Guillermina Céspedes de Cardozo, Juan Ramón Zarate Domínguez y Virginia Ramona Ortiz de Zarate, 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 accionantes Florentina Presentado de Romero, María Victoria Céspedes Petite, Manuela Céspedes vda. de Santacruz, Guillermina Céspedes de Cardozo, Juan Ramón Zarate Domínguez y Virginia Ramona Ortiz de Zarate, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2 y 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", contra el Art. 6 del Decreto Reglamentario Nº 1579/2004, y contra el Art. 1 de la Ley Nº 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03-.

Se advierte en autos copia de las Resoluciones, por medio de las cuales se le han acordado las respectivas jubilaciones a los accionantes, como jubilados del Magisterio Nacional.

Refieren que siendo jubilados, se encuentran legitimados para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alegan que actualmente se encuentran percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que les correspondería por derecho. Consideran que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 47, 101, 102 y 103 de la Constitución Nacional; por ello, solicitan la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios públicos en actividad.

Respecto al artículo 2 de la Ley 2345/2003, debemos tener presente que dicha normativa ha sido modificada por el Art. 1 de la Ley Nº 2527/04, por lo que un pronunciamiento de esta Corte sobre dicha disposición resultaría ineficaz y carente de interés práctico.

Cabe referir respecto de la acción sobrevenida contra la Ley Nº 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: "Modificase 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

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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 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 cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, se advierte que los accionantes se limitan a la mera enunciación de la impugnación de tal normativa, la parte accionante no expone ni desarrolla agravios concretos, se verifica más bien una impugnación meramente 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.-----

Finalmente, en relación a la objeción planteada contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición era reglamentaria del Art. 8 de la Ley N°2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta 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 así el Decreto Reglamentario N° 1579/04, por tanto sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada disposición.-----

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 Dictamen 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 -que modifica el Art. 8 de la Ley N°

RECEBIDO  
12 FEB 2019  
Rocqueto 2345/03-  
S.P.D. de P.A.

2345/03- en relación a los accionantes Florentina Presentado de Romero, María Victoria Céspedes Roqueto, Manuela Céspedes vda. de Santacruz, Guillermina Céspedes de Cardozo, Juan Ramón Zarate Domínguez y Virginia Ramona Ortiz de Zarate, todo ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Concuero con la conclusión arribada por los distinguidos Colegas que me precedieron en la votación, quienes proponen acoger parcialmente la presente acción de inconstitucionalidad con relación al Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008, que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 2345/2003 respecto a los accionantes. Sobre el punto me permito agregar las siguientes consideraciones:-----

*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. 1º de la Ley Nº 3542/2008, que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 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 Nº 2345/2003 —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).-----

Asimismo, coincido con el preopinante en que corresponde el rechazo de la impugnación respecto al Art. 2° de la Ley N° 2345/2003, aunque por fundamentos distintos, conforme paso a exponer:-----

Si bien, el Art. 2° de la Ley 2345/2003 ha sido modificado por la Ley N° 2527/2004, dicha modificación no altera en lo sustancial la norma impugnada y esta nueva redacción no ha variado sustancialmente la cuestión regulada por dicha norma. Es por ello que los agravios de las actoras persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando, repito, un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación con la normativa vigente (Art. 1° de la Ley N° 2527/2004). Para empezar, conviene aclarar que los afiliados a la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones dependiente del Ministerio de Hacienda, no han aportado ningún porcentaje destinado a este rubro, como para hallarse legitimados a reclamar el pago en concepto de aguinaldo.-----

No obstante, por la Ley 3414/2007 se autorizó al Poder Ejecutivo a disponer el pago de una gratificación anual a los jubilados y pensionados del sector contributivo de la Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda, conforme a la disponibilidad presupuestaria. Es así que en las sucesivas leyes presupuestarias, y de acuerdo con la disponibilidad de recursos, los jubilados han venido recibiendo una gratificación especial anual, aunque no con el nombre de aguinaldo. En este sentido, el Art. 121 de la Ley N° 6026/2018 "*QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018*" dice: "*Autorizase al Poder Ejecutivo a pagar una gratificación especial anual a los jubilados y herederos del sector contributivo, a excombatientes y veteranos de la Guerra del Chaco del sector no contributivo, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias*". De ahí que no se podría predicar un agravio actual para las accionantes en este sentido.-----

Concuerdo, igualmente, con el rechazo de la impugnación respecto al Art. 18 Inc. y) de la misma Ley N° 2345/03, siendo que efectivamente el Art. 2 inc. f) de la Ley N° 1626/2000 "*De la Función Pública*", excluye a los docentes jubilados del Magisterio Nacional de su ámbito de aplicación, por lo que, los accionantes, mal podrían agravarse por la derogación de normas que no les serían aplicables; y, del Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 por cuanto 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.-----

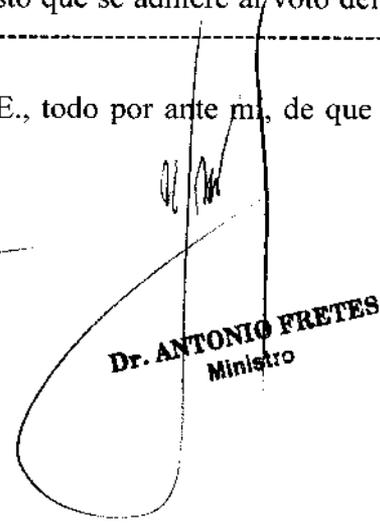
En conclusión, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, disponer la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 — que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003 — con relación a los accionantes. **Es mi voto.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.-----

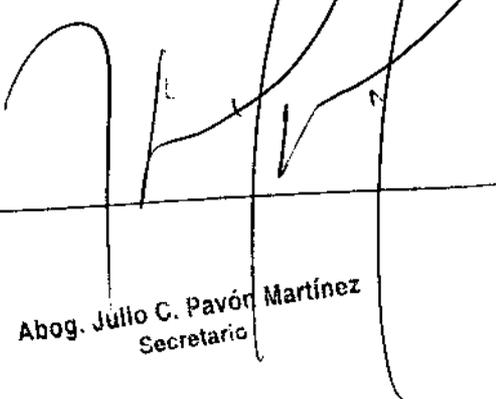
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Dra. E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "FLORENTINA PRESENTADO DE ROMERO Y OTRAS C/ ART. 2º, 8º Y 18º INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/03 Y SU MOD. LEY Nº 3542/08". AÑO: 2017 - Nº 2695".-----

**RENDIÓ SENTENCIA NÚMERO: 24**  
Asunción, 11 de febrero de 2019.-  
**12 FEB. 2019**  
**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la  
Roque López  
S.F.D.E.P.J.

**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 Nº 3542/08 -que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 2345/03- con relación a los accionantes Florentina Presentado de Romero, María Victoria Céspedes Petite, Manuela Céspedes Vda. de Santacruz, Guillermina Céspedes de Cardozo, Juan Ramón Zarate Domínguez y Virginia Ramona Ortiz de Zarate.-----

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

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

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

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

