

RECEBIDO  
12 FEB 2019  
Roque López  
S.P.D.E.P.J.

**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** Cincuenta y dos.

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, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MYRIAM CARDOZO CHAVEZ C/ ARTS. 2, 8 DE LA LEY 3542/08; ARTS. 1, 18 INC. Y DE LA LEY 2345/03; Y EL ART. 6 DEL DECRETO 1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Myriam Cardozo Chávez, 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 **PEÑA CANDIA** dijo: La accionante, Myriam Cardozo Chavez, jubilada del Magisterio Nacional, invoca lo dispuesto por los Arts. 2, 8 modificado por la Ley N° 3542/2008 en su art. 1, 18 inciso y) de la Ley N°2345/2003; y el art. 6° del Decreto N° 1579 POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY 2354, de fecha 24 de diciembre de 2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO.

Considera que los artículos citados restringen los beneficios de su haber de retiro al alterar el sistema de determinación de la remuneración base, agravando contra el Art. 103 C.N. por lo que no habrá actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.

La accionante sostiene que las disposiciones legales atacadas de inconstitucionales determinan un mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios irregular y arbitrario, desde el momento en que establece la actualización de acuerdo a la variación del índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay y no en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad como lo determina la Constitución Nacional, en su Art. 103, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos en relación con los activos. Asimismo, alegan la conculcación de los Arts. 6, 14, 46, 102, 103, 137 y 247 de la Carta Magna.

A los efectos de acreditar legitimación activa, calidad de docente jubilada del Magisterio Nacional, acompaña la copia de la resolución administrativa por la cual el Ministerio de Hacienda le acordó su respectivo beneficio jubilatorio (fs. 3).

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta, con relación a la impugnación del Art. 2° de la Ley N° 2345/2003 –modificado por el Art. 1° de la Ley N° 2527/2004–, en primer lugar, estimo que dicha modificación no altera en lo sustancial la norma impugnada; por lo que, debe ser estudiada en la presente acción de inconstitucionalidad.

En efecto, la referida norma en su redacción actual, dispone: "*La jubilación, la pensión y los haberes de retiro dan derecho a un flujo de doce mensualidades anuales, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 12, inciso b) de esta Ley; por lo que queda expresamente prohibido el pago de aguinaldo a cualquier jubilado, pensionado, retirado o heredero del sistema administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, con excepción de los Lisiados y*

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*Veteranos de la Guerra del Chaco, quienes percibirán una remuneración extraordinaria anual*".-----

La disposición transcrita hace evidente que el sistema de jubilaciones y pensiones vigente para el sector público, no prevé como beneficio del jubilado o del pensionado, el aguinaldo; y –en este sentido– debe tenerse en cuenta que el funcionario, durante el tiempo de aporte no contribuye con un porcentaje destinado a ese rubro como para, posteriormente, tener derecho a reclamar ese beneficio. En efecto, el Art. 102 de la Constitución Nacional dispone: “*Los funcionarios y los empleados públicos gozan de los derechos establecidos en esta Constitución en la sección de derechos laborales, en un régimen uniforme para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos*”. En concreto, la Constitución deja reservada a la ley la facultad de regular el sistema de jubilaciones, la cual puede fijar límites en el goce de beneficios por parte de los jubilados, y este sería el caso del aguinaldo; por lo tanto, no existe una transgresión a derechos adquiridos, y esta norma no puede ser tildada de inconstitucional. -----

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, a la vista de los agravios esgrimidos por los accionantes contra el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008, 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 del Ministerio de Hacienda supedita la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8º 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.-----

Cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 –o su modificatoria la Ley N° 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).-----

Respecto a la impugnación del Art. 18º inc. y) de la Ley N° 2345/2003 –que deroga a...///...

**RECEBIDO**  
**12 FEB 2018**

Arts. 105 y 106 de la Ley Nº 1626/2000 "De la Función Pública", debe tenerse en cuenta que la accionante es docente jubilada del Magisterio Nacional; por tanto, tal artículo no afecta derechos de los mismos y corresponde el rechazo de la acción con relación a esta disposición legal.

Finalmente, acerca del Art. 6º del Decreto Nº 1579/2004, refutada de inconstitucional, es necesario destacar que el mismo ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada -Art. 8º de la Ley Nº 2345/2003-, modificado por la Ley Nº 3542/2008- por lo que, una eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley 3542/2008 -que modifica el Art. 8º de la Ley 2345/2003- con relación a la actora. **Es mi voto.**

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora **MYRIAM CARDOZO CHAVEZ**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 "*QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY Nº 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 Nº 2345/03 y el Art. 6 del Decreto Nº 1579/2004 reglamentario de la Ley Nº 2345/03.

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que la accionante reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional -Resolución DGJP-B Nº 2569 del 28 de junio de 2016.

La 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 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 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 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 N° 2345/03 que deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00, cabe manifestar que al constatarse que la recurrente reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional, la disposición contenida en la Ley N° 1626/2000, que pretende reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no es susceptible de aplicación a la misma.-----

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 MYRIAM CARDOZO CHAVEZ, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

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

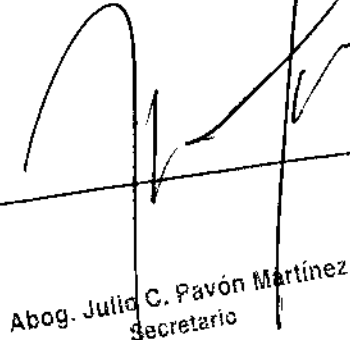
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

...///...

.....SENTENCIA NUMERO: 52

.....sunción 11 de febrero 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 N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"-, con relación a la señora Myriam Cardozo Chávez.-----

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

  
Dña. Gladys E. Barreiro de Mónica  
Ministra

Ante mí:

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
J. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Parón Martínez  
Secretario

