



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CARLOS ENCISO CUQUEJO C/ ART. 8, 18 INC. H); O); R); E Y) DE LA LEY N° 2345/2003; Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MODF. EL ART.8° DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2017 - N° 2638.**

REBIBIDO  
12 FEB. 2019  
H. D. Enciso Cuquejo

**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Cincuenta y tres**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 12 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: "CARLOS ENCISO CUQUEJO C/ ART. 8, 18 INC. H); O); R); E Y) DE LA LEY N° 2345/2003; Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MODF. EL ART.8° DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el señor Carlos Enciso Cuquejo, 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: El accionante Carlos Enciso Cuquejo, jubilado del Magisterio de la administración de justicia, invoca la inconstitucionalidad a lo dispuesto por los Arts. 8, 18 incisos h);o);r); e y) de la Ley N°2345/2003; y el art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el art. 8° de la Ley N°2345/2003. 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.

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos, 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 transcripta. 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 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

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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.-----

Con relación al impugnado Art. 18 inc “y”, de la Ley N° 2345/2003, considero que causa al accionante el mismo perjuicio que el analizado Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, al derogar el art. 105 de la Ley N° 1626/2000, que disponía la actualización de haberes jubilatorios en la misma proporción que los salarios de funcionarios activos.-----

Ahora bien, en cuanto a los incisos h); o); y r) del mentado art. 18 de la Ley 2345/03, vemos que los mismos derogan el Artículo 2° del Decreto Ley N° 23/54; el Artículo 1° de la Ley N° 838/80 y su modificación por el artículo 1° de la Ley 12/92; y el Artículo 1° de la Ley N° 12/92 . Al respecto considero que no corresponde la reivindicación de tales normas, puesto que ellas disponían la equiparación de los haberes jubilatorios y los salarios de funcionarios activos del mismo cargo o categoría; y como ya se ha dicho párrafos arriba, la Constitución Nacional no garantiza tal equiparación, sino más bien la actualización en igualdad de condiciones con los alcances expuestos con anterioridad.-----

Finalmente, 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).-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003 y el art. 18° inc y) con relación a la accionante. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El señor Carlos Enciso Cuquejo promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 8 y su modificatoria - Art. 1 de la Ley 3542/08 –; contra el Art. 18 Incs. h), o), r) e y) de la Ley N° 2345/2003 “*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*”.-----

El accionante acompaña copia de la Resolución N° 2211 de fecha 11 de octubre de 1999, que fuera dictado por el Ministerio de Hacienda, acreditando por medio de este documento su calidad de jubilado.-----

Argumenta que las normas impugnadas vulneran derechos y garantías contenidas en los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

El recurrente peticiona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad se disponga que el monto que percibe en concepto de haber jubilatorio sea actualizado conforme al salario de los funcionarios en actividad.-----

Cabe referir respecto de la acción sobrevenida 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...///...*”

RECIBIDO  
12 FEB. 2019  
S. López

*Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizarán anualmente, de oficio, por dicho período. 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.-----

Respecto del Inc. h) del Art. 18 de la Ley N° 2345/2003 "Por el cual se deroga el Art. 2 del Decreto-Ley N° 23/54", en lo concerniente a la impugnación de la citada disposición, cabe señalar que el Art. 2 del Decreto-Ley N° 23/54 hace referencia al modo de acceder a la jubilación de manera extraordinaria; en el caso de autos por medio de la Resolución N° 2211/1999 se verifica que se ha acordado la jubilación ordinaria al señor Carlos Enciso Cuquejo, por tanto no le es susceptible de aplicación la disposición que pretende reivindicar por medio de esta acción.-----

En cuanto a la impugnación de los Inc. o) y r) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, los cuales hacen referencia a la derogación de disposiciones vinculadas a la equiparación de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad; al momento de analizar los agravios planteados en autos, se advierte que en la Resolución N° 2211/1999 -por la cual el accionante adquiere la calidad de jubilado- se dispuso de manera expresa acordar la jubilación ordinaria al señor Carlos Enciso Cuquejo conforme a los beneficios previstos en el Art. 1 de la Ley N° 12/92, en tal sentido corresponde traer a colación lo dispuesto por la referida disposición de la Ley N° 12/92:-----

*Art. 1- "Los haberes jubilatorios de los Magistrados Judiciales y de los Representantes del Ministerio Público comprendidos en el Decreto-Ley N° 23 del 11 de mayo de 1954, serán equiparados anualmente y en forma automática a las asignaciones previstas en el Presupuesto General de la Nación para los Magistrados Judiciales y Representantes del Ministerio Público en actividad, de igual jerarquía y con iguales funciones que aquellos tenían y desempeñaban al tiempo de otorgársele la jubilación".-----*

Así, tenemos que en relación al recurrente se da una situación jurídica particular; es sabido que el derecho adquirido supone la ocurrencia de un hecho adquisitivo que se materializa cuando un sujeto tiene ya un derecho como suyo en carácter de titular, por haber pasado a integrar su patrimonio, en relación al señor Carlos Enciso Cuquejo existe una situación jurídica creada definitiva y expresamente por medio de la Resolución N° 2211 de fecha 11 de octubre de 1999, por tanto, ninguna ley o norma puede tener efecto retroactivo invalidando o alterando ni derechos adquiridos ni hechos cumplidos, ni efectos producidos bajo leyes anteriores, en tal sentido, corresponde declarar la inaplicabilidad los Inc. o) y r) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03 en relación al accionante.-----

Ahora bien, en cuanto a la impugnación del Inc. y) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, cabe mencionar que en el caso de autos por medio de la Resolución N° 2211 de fecha 11 de octubre de 1999, se verifica que los beneficios acordados con la jubilación del señor Carlos Enciso Cuquejo han sido conforme a la disposición contenida en el Art. 1 de la Ley N° 12/92; por tanto, en cuanto a la impugnación contenida en el presente párrafo cabe inferir que la misma no podría afectar al recurrente dado que dicha disposición no le ha sido aplicada.-----

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).-----

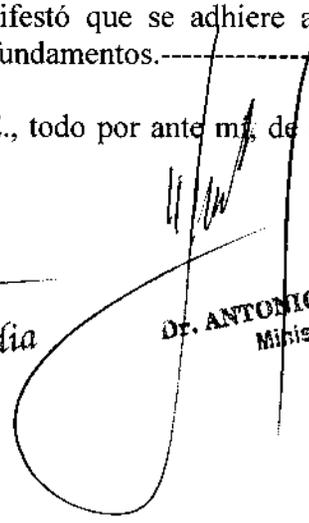
Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor Carlos Enciso Cuquejo en relación al Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 y Art. 18 Inc. o) y r) de la Ley N° 2345/03 -, ello de conformidad a lo estipulado en el art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

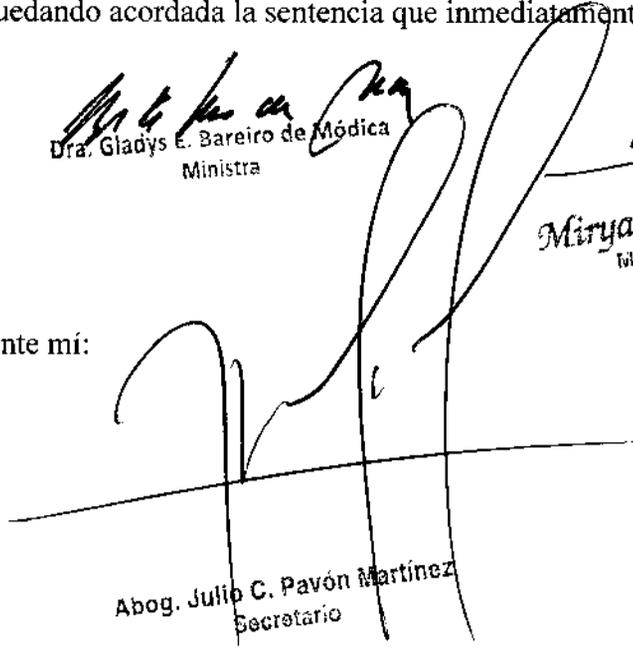
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
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

...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CARLOS ENCISO CUQUEJO C/ ART. 8, 18 INC. H); O); R); E Y) DE LA LEY N° 2345/2003; Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MODF. EL ART.8° DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2017 - N° 2638.**

**RECIBIDO**

**12 FEB 2019**

Requisito E.P.J.

**SENTENCIA NUMERO: 53**

Asunción, 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"-, y del Art. 18 Incs. o) y r) de la Ley N° 2345/03, con relación al Señor Carlos Enciso Cuquejo.

**ANOTAR,** registrar y notificar.

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

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

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

