



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "SIMONA DOMINGA MARTINEZ VDA. DE RODAS C/ LOS ARTS. 2º Y 8º MOD. POR LA LEY Nº 3542/08 EN SU ART. 1º, 18º INC. "Y" DE LA LEY Nº 2345/03 Y EL ART. 6º DEL DECRETO Nº 1579/04 DEL PODER EJECUTIVO". AÑO: 2018 - Nº 71.**

RECIBIDO

12 FEB. 2019

Roque López S.P.D.E.P.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *sesenta y cuatro.*

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: "SIMONA DOMINGA MARTINEZ VDA. DE RODAS C/ LOS ARTS. 2º Y 8º MOD. POR LA LEY Nº 3542/08 EN SU ART. 1º, 18º INC. "Y" DE LA LEY Nº 2345/03 Y EL ART. 6º DEL DECRETO Nº 1579/04 DEL PODER EJECUTIVO"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Simona Dominga Martínez Vda. de Rodas, 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: Se presenta la Señora Simona Dominga Martínez Vda. de Rodas, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008 "*Que modifica y amplía la Ley Nº 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*"; el Art. 6º del Decreto Nº 1579/2004 "*Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003"*"; y los Arts. 2º y 18º inc. y) de la Ley Nº 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*-----

La accionante sostiene que estas normas cercenan flagrantemente nuestra Constitución, Arts. 6, 14, 46, 102, 103 y 137, ya que el haber jubilatorio es de carácter imprescriptible, vitalicio y tuitivo por los años de servicios prestados al Estado en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad; sin embargo, las mismas introducen una desigualdad que, lejos de hacer realidad una jubilación digna y decorosa, alteran y restringen los beneficios del haber de retiro, conculcando el derecho a la igualdad y a la propiedad de rango constitucional.-----

A los efectos de acreditar legitimación activa, calidad de docente jubilada del Magisterio Nacional, acompañan copia de la Resolución Nº 632 de fecha 6 de agosto de 1993, dictada por el Ministerio de Hacienda, por la cual se le acordó jubilación ordinaria a la accionante, de conformidad al Art. 1º de la Ley Nº 39 del 20 de setiembre de 1948 y al Art. 2º del Decreto-Ley Nº 314 del 13 de marzo de 1962 (fs. 22);-----

En primer lugar, estimo que, aunque los agravios expuesto por la accionante son respecto al Art. 2º de la Ley Nº 2345/2003 —modificado por el Art. 1º de la Ley Nº 2527/2004—, igualmente deben ser estudiados por esta Sala, en razón de que 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 la actora 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. 1º de la Ley Nº 2527/2004). Tenemos el deber constitucional y legal de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de

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

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

*[Signature]*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

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

dar respuesta al justiciable, además de satisfacer el interés público en la protección y defensa de los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, nuestra Carta Magna garantiza 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 de los justiciables, máxime cuando en aplicación del principio *iura novit curiae*, ello no sólo es una facultad, sino que es deber del magistrado identificar el derecho positivo aplicable al caso, de manera a emitir un pronunciamiento congruente.-----

Hecha esta salvedad, y entrando al análisis de la referida impugnación, se advierte que 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 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. 1° 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 prevé: *“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).-----

Es preciso tener claro que la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional transcrita se refiere al reajuste de los haberes y las pensiones 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, 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 al supeditar 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—, que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados y pensionados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional que, como dijéramos, dispone que la Ley garantizará la actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Por todo ello, corresponde declarar la inconstitucionalidad de...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "SIMONA DOMINGA MARTINEZ VDA. DE RODAS C/ LOS ARTS. 2º Y 8º MOD. POR LA LEY Nº 3542/08 EN SU ART. 1º, 18º INC. "Y" DE LA LEY Nº 2345/03 Y EL ART. 6º DEL DECRETO Nº 1579/04 DEL PODER EJECUTIVO". AÑO: 2018 - Nº 71.**

RECEBIDO  
12 FEB. 2019  
Rogiva López  
S.P.D.E.P.A.

La norma analizada precedentemente.-----  
Sobre el Art. 6º del Decreto5 Reglamentario Nº 1579/2004, refutado 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 al solo beneficio de la misma.

-----  
Siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la impugnación del 18º inc. y) de la Ley Nº 2345/2003 —que deroga a los Arts. 105 y 106 de la Ley Nº 1626/2000 "De la Función Pública"—, debe tenerse en cuenta que la accionante es docentes jubiladas del Magisterio Nacional, por lo que dicha disposición normativa no le es aplicable.

-----  
En conclusión, considero que corresponde hacer lugar *parcialmente* a la presente 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 accionante. **Es mi voto.**-----

-----  
A su turno el Doctor FRETES dijo: La accionante Simona Dominga Martinez Vda. de Rodas, 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 la Resolución, por medio de la cual se le ha acordado la respectiva jubilación a la accionante, como jubilada del Magisterio Nacional.

-----  
Refiere que siendo jubilada, se encuentra legitimada para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alega que actualmente se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Considera que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 47, 101, 102 y 103 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de su haber jubilatorio 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: "*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 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 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:-----

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*“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 la accionante se limita 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° 2345/03- en relación a la señora Simona Dominga Martínez Vda. de Rodas, todo ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C. ES MI VOTO. ....//...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "SIMONA DOMINGA MARTINEZ VDA. DE RODAS C/ LOS ARTS. 2º Y 8º MOD. POR LA LEY Nº 3542/08 EN SU ART. 1º, 18º INC. "Y" DE LA LEY Nº 2345/03 Y EL ART. 6º DEL DECRETO Nº 1579/04 DEL PODER EJECUTIVO". AÑO: 2018 - Nº 71.**

**RECIBIDO**  
12 FEB. 2019  
Rodas Martínez //...  
S.P.D.E.P.

...A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** manifestó que se adhiere al voto del 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:

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

Ante mí: Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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

*[Signature]*  
**DR. ANTONIO FRETES**  
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 64

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 Nº 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"-, con relación a la Señora Dominga Martínez Vda. de Rodas  
ANOTAR, registrar y notificar.

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

Ante mí:

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

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

*[Signature]*  
**DR. ANTONIO FRETES**  
Ministro

