



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "FERMIN CABRERA C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N.º 2345/03; ART. 6 DEL DECRETO N.º 1579/04 Y EL ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/08". AÑO: 2017 - N.º 2330.**

RECIDIO

12 FEB. 2018

ROQUE LÓPEZ S.P. DE S.A.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *setenta uno.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *once* días del mes de *febrero* del año *dos mil dieciocho*, 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: "FERMIN CABRERA C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N.º 2345/03; ART. 6 DEL DECRETO N.º 1579/04 Y EL ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/08"**, a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Fermin Cabrera, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada.

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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor **FERMIN CABRERA**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 1 de la Ley N.º 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N.º 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"**; contra los **Artículos 5 y 18 incisos y) de la Ley N.º 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**; y contra el **Artículo 6 del Decreto N.º 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N.º 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**. Para el efecto, acompaña las instrumentales que acreditan su calidad de **JUBILADO DEL MAGISTERIO NACIONAL**.---

El accionante alega que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 14, 46, 102, 103, 137 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas hacen **"UN DISTINGO DEGRADANTE ENTRE EL PERSONAL EN ACTIVIDAD Y LOS JUBILADOS Y PENSIONADOS Y O HEREDEROS"**.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 5 de la Ley N.º 2345/03** considero oportuno mencionar que el accionante efectivamente se encuentra afectado por su aplicación, pues el sistema por el cual ha adquirido la jubilación es coincidente con la vigencia de la Ley 2345/03, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos.-----

Es de saber que las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes de la clase pasiva, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias provisionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

De ahí que la aplicación de dicho artículo, ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema

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

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

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

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

en sus Artículos 14 “De la Irretroactividad de la Ley”, 46 “De la Igualdad de las Personas”, 47 numeral 2. “De las Garantías de la Igualdad” y 103 “Del Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos”, al impedir al accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilado, que sea digno y le garantice un nivel de vida óptimo y básico. -----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), resaltamos que el mismo no altera en lo substancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P). -----

Así las cosas entendemos que, el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al “Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay” como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 103 de la Constitución que dice: “La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”. -----

La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorece de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes debe actualizarse en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto a los activos. Debemos recordar que al funcionario activo aportante, cuando se produce un aumento salarial, su primer aumento va de forma íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

El Artículo 46 de la Constitución dispone: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”. Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: “El Estado Garantizará a todos los habitantes de la República: (...) 2. “La igualdad ante las leyes (...)”. Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa. -----

Por lo manifestado concluyo que, las disposiciones contenidas en las referidas nomas contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerían de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: “La ley suprema de la República es la Constitución (...) Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003**, cabe mencionar que el accionante tampoco se encuentra legitimado para su impugnación, pues el mismo deroga los Artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000, ley que regula la situación jurídica de los funcionarios y empelados públicos, **excluyendo a los docentes**: “Artículo 2°- Aún cuando cumplan una función pública, se exceptúan expresamente de lo establecido en el artículo anterior a: (...) f) los docentes de la Universidad Nacional y de las Instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica (...)”. Teniendo en cuenta el carácter de jubilado del Magisterio Nacional del recurrente dicha norma no le es aplicable y por lo tanto, no le causa agravio.-----

En cuanto a la impugnación del **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04**, cabe señalar que al ser derogado el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida 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 el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/04. Por



12 FEB. 2019

Rodríguez López

caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta normativa, no surge como controvertido sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.

Por tanto, en virtud a lo manifestado, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida; y en consecuencia, declarar respecto del accionante la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N.º 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y del Artículo 5 de la Ley N.º 2345/03. Es mi voto.

A su turno el Doctor FRETES dijo: El señor FERMIN CABRERA, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8 y 18 inc. y) de la Ley N.º 2345/03, el Art. 1.º de la Ley N.º 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N.º 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y el Art. 6.º del Decreto Reglamentario N.º 1579/2004.

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que el accionante reviste la calidad de jubilado como docente del Magisterio Nacional -Resolución DGJP N.º 4424 del 11 de diciembre de 2012.-

El recurrente manifiesta que las normas impugnadas vulneran disposiciones consagradas en los Arts. 6, 14, 46, 102 y 103 de la Constitución Nacional. Al mismo tiempo, peticiona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad le sea declara la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas, consecuentemente se disponga que el monto que percibe en concepto de haber jubilatorio sea actualizado al monto que perciben los funcionarios en actividad.

En primer lugar cabe el análisis de la acción sobrevenida contra la Ley N.º 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1.º dispone: "Modifícase el Art. 8 de la Ley N.º 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", de la siguiente manera: Art. 8.º.- 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.

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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 presentada contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, el cual establece que: *“La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible”*, considero que la norma transcrita no transgrede normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien la parte recurrente inició sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, la misma gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones sobrevino de manera anterior a la jubilación del accionante.-----

En relación a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga el Arts. 105 de la Ley N° 1626/00-, cabe manifestar que al constatarse que el recurrente reviste la calidad de jubilado 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 al mismo.-----

Finalmente, en relación a la objeción planteada contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por la disposición cuestionada, 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 al señor FERMIN CABRERA, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

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



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "FERMIN CABRERA C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N.º 2345/03; ART. 6 DEL DECRETO N.º 1579/04 Y EL ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/08". AÑO: 2017 - N.º 2330.**

RECEBIDO  
12 FEB. 2019  
Rocío López  
S.F.D.E.P.

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 Modica  
Ministra

*[Signature]*

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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

Ante mí:

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

**SENTENCIA NÚMERO: 71**

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.º 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N.º 2345/03, con relación al accionante.

**ANOTAR,** registrar y notificar.

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

*[Signature]*

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

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

