

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ISABEL TORALES VDA. DE GIMENEZ C/ LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; C/ ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y C/ EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008". AÑO: 2014 - N° 1563.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Mil ciento sesenta y ocho -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de ~~setiembre~~ del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ISABEL TORALES VDA. DE GIMENEZ C/ LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; C/ ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y C/ EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Isabel Torales Vda. de Giménez, 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: La Sra. Isabel Torales Vda. de Giménez promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, contra los Arts. 5 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 y contra el Art. 2 del Decreto N° 1579/04.-----

Se advierte en autos la copia del Decreto N° 22.067 de fecha 22 de mayo de 1987, dictado por el Ministerio de Hacienda, en virtud del cual se acuerda la jubilación ordinaria a la Sra. Isabel Torales Vda. de Giménez, por medio de este documento queda acreditado que la accionante reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional.-----

La recurrente peticona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad se disponga que el monto que percibe en concepto de haber jubilatorio sea actualizado al monto que perciben los funcionarios en actividad, al mismo tiempo manifiesta que las normas impugnadas violan disposiciones consagradas en los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----


En primer lugar cabe el análisis del 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"*. En este apartado, es dable puntualizar que en el caso de autos, la Sra. Isabel Torales Vda. de Giménez inicio sus aportes y se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la vigente actualmente, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones la accionante ya contaba con derechos adquiridos, motivo por el cual la nueva ley no afecta a la misma, ello considerando que dicha disposición no le es susceptible de aplicación dado el principio constitucional de irretroactividad de la ley.-----

En cuanto al Art. 2 del Decreto N° 1579/04, es dable considerar que dicha disposición reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 que fuera analizado precedentemente, esta circunstancia conlleva a determinar que la disposición impugnada en

  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. **ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
Abog. **Arnaldo Levera**  
Secretario

este punto debe correr igual suerte que el artículo reglamentado analizado en el párrafo anterior.-----

Por otra parte, en relación a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00-, debemos tener en cuenta que la recurrente es jubilada del Magisterio Nacional, por tanto, la disposición que pretende reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no le es aplicable.-----

Ahora bien, en atención a la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: *“Modificase 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 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”*.-----

Corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional denunciada como conculcada por la accionante, así tenemos principalmente al art. 103 que expresa:-----

*“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”*.-----

Se verifica claramente que la Constitución Nacional en su Art. 103 dispone que la Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, mientras que la Ley N° 3542/08 supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el BCP como tasa de actualización.-----

Cabe manifestar que la “actualización” salarial -a la que hace referencia el Art. 103 de la CN- se refiere al reajuste de los haberes en comparación, implica una igualdad de montos base para el cálculo de los devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.-----

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes, y estas diferencias originarias no se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse si constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

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° 3542/08 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.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Sra. Isabel Torales Vda. de Giménez en relación al Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“ISABEL TORALES VDA. DE GIMENEZ C/ LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; C/ ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y C/ EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008”. AÑO: 2014 – N° 1563.**-----



N° 2345/03-, de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----  
Como la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **ISABEL TORALES VDA. DE GIMENEZ**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 “QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**; contra los **Artículos 5 y 18 incisos y) de la Ley N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**; y contra el **Artículo 2 del Decreto N° 1579/2004 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 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 la instrumental que acredita su calidad de JUBILADA DEL MAGISTERIO NACIONAL.-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103, y 137 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas impiden la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento, dispensado al funcionario público en actividad.-----

**TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS**

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas impugnadas:-----

**El Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 “QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**, dice: *“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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos”*. (Negritas y Subrayados son míos).-----

**El Artículos 5 de la Ley N° 2345/03 dispone:** *“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”* (Negritas y Subrayados son míos).-----

**El Artículos 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 dice:** *“A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: (...) y los Artículos 105 y 106 de la Ley 1626/00 (...)”*.-----

**El Artículo 2 del Decreto N° 1579/04 dice:** *“Remuneración Base. La Remuneración Base establecida en el Artículo 5° de la Ley N° 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula:-----*

*GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA*  
Ministra

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

*Remuneración = Sumatoria de las últimas 60 remuneraciones imponibles Base 60 De existir periodos no aportados durante los cinco (5) últimos años, igual se tomarán las sesenta (60) últimas remuneraciones imponibles percibidas de acuerdo a la legislación vigente en su momento, aunque sobrepasen dicho periodo".-----*

#### **ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS**

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 sustancial lo prescrito 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 Garantizara 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, la disposición contenida en el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) analizada precedentemente contraviene manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de la misma 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 5 de la Ley N° 2345/03**, considero que la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de su impugnación, pues dicha norma no le afecta, en razón de que la misma ha adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03, según se corrobora mediante el **Decreto N° 22067 de fecha 22 de mayo de 1987**, obrante a fs. 3 de autos. Por tal motivo, difícilmente puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable, por lo que no corresponde su análisis.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003**, la accionante tampoco se encuentra legitimada para objetarlo, pues el mismo deroga los Artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000, ley que regula la situación jurídica de...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
"ISABEL TORALES VDA. DE GIMENEZ C/ LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; C/ ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y C/ EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008". AÑO: 2014 - N° 1563.-----



...los funcionarios y empleados públicos, **excluyendo a los docentes:** "Artículo 2º. **Aun 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 jubilada del Magisterio Nacional de la accionante dicha norma no le es aplicable y por lo tanto, no le causa agravio.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04**, entendemos que no le es aplicable a la recurrente, pues el mismo es reglamentario del Artículo 5 de la Ley N° 2345/03. Es de reiterar que la recurrente ha adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03, por lo que no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación de dicha norma reglamentaria, y en consecuencia, no procede su análisis.-----

Así las cosas, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **ISABEL TORALES VDA. DE GIMENEZ**, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), respecto de la misma. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere a los votos de los Ministros, Doctores **FRETES** y **BAREIRO DE MÓDICA**, 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]*  
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 1108**  
Asunción, 02 de ~~septiembre~~ de 2.016.-

**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-, con relación a la accionante.-----

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

*[Signature]*  
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

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

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

