

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ANTONIA BRIZUELA DE MARMOL C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08; ARTS. 5 Y 18 INC. Y) Y Z) DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ EL ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2013 - N° 1003.-----**



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Mil quinientos veinticuatro

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiocho días del mes de Octubre 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: "ANTONIA BRIZUELA DE MARMOL C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08; ARTS. 5 Y 18 INC. Y) Y Z) DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ EL ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Antonia Brizuela de Marmol, 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 accionante señora Antonia Brizuela de Mármol, en ejercicio de sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 inc. y) y z), de la Ley N° 2345/03, el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, y el Art. 2 del Decreto N° 1579/04.-----

Justifica su legitimación con la Resolución N° 1215 de fecha 11 de julio de 1996, documento que acredita su calidad de jubilada del Magisterio Nacional.-----

La recurrente manifiesta que las normas impugnadas violan disposiciones consagradas en los Arts. 14, 46, 102, 103 y 137 de la Constitución.-----

El Art. 5 de la Ley N° 2345/03 establece: *"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 relación al artículo transcrito, debemos tener en cuenta que la señora Antonia Brizuela de Mármol, inició sus aportes y asimismo se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la actual, por lo tanto, el artículo 5 de la Ley N° 2345/03, en ningún momento le fue aplicado a la accionante, motivo por el cual la norma cuestionada no puede generarle agravio alguno.-----

Analizando la impugnación respecto al Art. 1 de la Ley 3542108, se observa que éste reza: *"...Modifícase el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", 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".*-----

  
GLADYS BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

  
Roque López  
Abog. Autorizante  
Secretario

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
ANTONIO FRETES  
Ministro

La Constitución ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "...en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en actividad" (Art. 103 CN); la Ley N° 3542/08 supedita "a la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el BCP", como tasa de actualización.-----

El Art.46 de la CN dispone: "*De la Igualdad de las personas: 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 discriminaciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*". Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el B.C.P para la tasa de variación, siempre que ésta 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 traducen "...desigualdades injustas..." o "...discriminatorias..." (Art.46 CN) 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 sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben de ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, motivo por el cual, considero que la acción respecto al Art. 1 de la Ley 3542/08, debe prosperar.-----

Respecto al Art. 18 de la Ley N° 2345/2003, incs. y) y z), y el Art. 2 del Decreto N° 1579/2004, la recurrente expresa agravios en forma genérica, por lo tanto no acredita fehacientemente la supuesta conculcación de normas de rango constitucional, no dándose cumplimiento a los presupuestos establecidos en los Arts. 550 y 552 del Código Procesal Civil.-----

En consecuencia, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente Acción de Inconstitucionalidad, y en consecuencia declarar inaplicable el Art. 1° de la Ley 3542/08, con relación a la accionante, por los motivos expuestos precedentemente. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora **ANTONIA BRIZUELA DE MARMOL** por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve 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 PUBLICO"** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03); contra los **Artículos 5 y 18 inc. y) y z) 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° 1579/04 "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 arrima a estos la **Resolución N° 1215 de fecha 11 de julio de 1996** (agregado a fs. 2 de autos) por la que se acuerda jubilación obligatoria a "DOCENTES DEL MAGISTERIO NACIONAL" entre las que se encuentra la recurrente.-

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 103 y 137 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando que la normativa impugnada: "(...) atenta y agravia el derecho de los jubilados y pensionados al discriminar los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales (...)".-----

#### **TRANSCRIPCION 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 el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) 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 ...//...*



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
“ANTONIA BRIZUELA DE MARMOL C/ ART. 1  
DE LA LEY N° 3542/08; ARTS. 5 Y 18 INC. Y) Y  
Z) DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ EL ART. 2 DEL  
DECRETO N° 1579/04”. AÑO: 2013 – N° 1003.-----

...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 Artículo 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 Artículo 18 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 (...) z) los Artículos 30, 31, y 32 de la Ley 1725/01 (...)”. Negritas son mías.-----

El Artículo 2 del Decreto N° 1579/04: “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: 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” (Negritas y Subrayados son míos).-----


#### ANALISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS


Con respecto al Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) sigue manteniendo el criterio de la norma anterior al disponer 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), 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”.-----

Es de entender que 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.-----

Cabe resaltar 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 del sector pasivo, 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

  
GLADYS E. BARRERO de MÓDICA  
Ministra

  
Abog. Sebastián Levera  
Secretario

  
Candia  
MINISTRA U.S.J.

  
ANTONIO FRETES  
Ministro

inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

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”*. Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el 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.-----

Con respecto al **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 la **Resolución N° 1215 de fecha 11 de julio de 1996**, arrimado a 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 al **Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03**, esta norma no le es aplicable, por cuanto que el mismo deroga los Artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000, ley que regula la situación jurídica de los funcionarios y empleados públicos, excluyendo a los docentes: *“Artículo 2º- 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 jubilada del Magisterio Nacional de la accionante dicha norma no le afecta y por lo tanto, no le causa agravio.-----

Con respecto al **Artículo 18 inc. z) de la Ley N° 2345/03**, entendemos que el mismo contraviene principios establecidos en los Artículos 14, 46, 47 y 103 de la Constitución, creando una mayor desigualdad en el mecanismo de actualización previsto en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08.-----

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 al **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04**, entendemos que tampoco 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 y su modificatoria, según se corrobora mediante la **Resolución N° 1215 de fecha 11 de julio de 1996**, por lo que no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación de dicho Artículo y en consecuencia, no procede el análisis del mismo.-----

Por lo manifestado concluyo que, las disposiciones contenidas en el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) y **Artículo 18 inciso z) de la Ley N° 2345/03** contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 14 *“De la Irretroactividad de la Ley”*, 46 *“De la Igualdad de las personas”*, 47 num. 2) *“De las Garantías de la Igualdad”*, 103 *“Del Régimen de Jubilaciones”* y 137 *“De la Supremacía de la Constitución”* de la Constitución siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

Por tanto, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **ANTONIA BRIZUELA DE MARMOL**, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03) y del **Artículo 18 inciso z) de la Ley ...///...**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ANTONIA BRIZUELA DE MARMOL C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08; ARTS. 5 Y 18 INC. Y) Y Z) DE LA LEY N° 2345/03 Y C/ EL ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2013 - N° 1003.-----**



N° 2345/03, respecto de la misma. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, Doctora **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

SENTENCIA NÚMERO: 4529

Asunción, 28 de Octubre de 2016.-

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 Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03) y del Artículo 18 inciso z) de la Ley N° 2345/03, en relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

*[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

