



Corte Suprema de Justicia



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "FELICIA FERREIRA DE VAZQUEZ C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003, ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08". AÑO: 2014 - N° 1338.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Quinientos sesenta y seis*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintinueve* días del mes de *abril* 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: "FELICIA FERREIRA DE VAZQUEZ C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003, ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Felicia Ferreira de Vázquez, 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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: *La Señora Felicia Ferreira de Vázquez*, en su calidad de Jubilada de la Administración Pública conforme al Decreto N° 435 de fecha 26 de mayo de 1989 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03; Art. 2 del Decreto N° 1579/04 y Art. 1° de la Ley N° 3542/08. -----

Manifiesta la accionante que las normas impugnadas lesionan los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

1- El Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 dispone: *"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"*.-----

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por la accionante se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito precedentemente, deviene a toda luz procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que "la Ley" garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/08, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que

*GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

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

*DE ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Abog. Armando Leveña*  
Secretario

sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos. -----

La Constitución Nacional en su Art. 103 garantiza la actualización de los haberes de los jubilados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios activos. La Igualdad de tratamiento contemplado 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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

Nuestra Carta Magna garantiza también 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 hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "iura novit curiae" ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una norma directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías -positivas y negativas- exigibles jurisdiccionalmente*. Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en él amparadas. -----

En aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/08, no ha sido derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El Artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por la accionante siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.-----

2- Por otro lado, cabe destacar que la accionante de la presente Acción no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Art. 5 de la Ley N° 2345/03 y del Art. 2 del Decreto N° 1579/04, ya que dichas normas no le afectan, por cuanto es sujeto pasivo -jubilada- y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la Ley N° 2345/03 y por tanto no puede agravarse de algo que ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable.-----

3- Ahora bien, en cuanto al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 opino que esta disposición contraviene principios constitucionales establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Carta Magna, ya que no garantizan al funcionario jubilado la actualización de sus haberes en igualdad de trato que el establecido para el sector público activo. Ello es así puesto que el Art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que la ley debe garantizar que la actualización de los haberes jubilatorios sea en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, sin embargo las normas en cuestión subordinan dicha actualización a la variación del índice de precios del consumidor (IPC) fijado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P.) ante lo cual esta acción debe prosperar.---

Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que debe hacerse lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 y del Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 en relación con la accionante. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta en autos la Sra. Felicia Ferreira de Vazquez, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra las disposiciones contenidas en los Arts. 5 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTE...///...



Corte Suprema de Justicia



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "FELICIA FERREIRA DE VAZQUEZ C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003, ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08". AÑO: 2014 - N° 1338.

...//...MA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", Art. 2° del Decreto N° 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03" y el Art. 1° de la Ley N° 3542/08.

Se advierte que la accionante acompaña copia de la Decreto N° 435 de fecha 26 de mayo de 1989, "Por el cual se acuerda la jubilación ordinaria a la Sra. Felicia Ferreira de Vazquez", que fuera dictada por el Departamento de Hacienda de la Presidencia de la Republica, acreditando por medio de este documento su calidad de jubilada del Magisterio Nacional.

Refiere que los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen no solo los derechos adquiridos, sino también los principios consagrados tanto en el Art. 46 como en el Art. 103 de la Constitución Nacional, colisionando al mismo tiempo con otros derechos y garantías constitucionales.

En primer lugar, cabe señalar el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 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 accionante - señora FELICIA FERREIRA DE VAZQUEZ - inicio sus aportes y se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la actual, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones la recurrente ya contaba con derechos adquiridos, motivo por el cual la nueva ley no le será susceptible de aplicación.

Ahora bien, en cuanto al Art. 2 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, debemos tener en cuenta que éste reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, motivo por el cual el mismo debe seguir igual suerte que el articulo reglamentado.

En atención a 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 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".

Corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional denunciada como conculcada por la accionante, así tenemos 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/os 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". Del mandato precedente extraemos cuantos sigue.

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

GLADYS E. BAREIRO de MODICA  
Ministra

Abog. Arnaldo Lepera  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

"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 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.-----

El dimensionamiento del concepto "actualización" que hace nuestra Ley Fundamental es notablemente distinto al que maneja la accionante, la cual, por los términos de su pretensión entiende que el precepto constitucional prácticamente ordena que los jubilados deberán percibir en concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad. Lo que la Constitución establece en el in fine del artículo transcrito, implica que el monto jubilatorio, el cual es resultado de la aplicación de un porcentaje a un monto base, se calculará sobre la remuneración de los funcionarios activos y se aplicará a los inactivos, esto a fin de que con el transcurrir del tiempo, las remuneraciones imponibles no se tornen ínfimas debido al estancamiento de los montos por no condecir al desarrollo de la economía nacional, idea ya manifestada en la Convención Nacional Constituyente, en palabras del Convencional Benjamín Maciel Pasotti quien expresó: "en razón del conocimiento que tengo de miles de maestros jubilados, que están cobrando sueldos que van desde 30 a 40 mil guaraníes. Y es mi preocupación, entonces, en ese sentido, si cuál es la razón por la que no se pueda garantizar la actualización de los haberes de estas personas..." (Plenaria, Diario de Sesiones N° 20 del 08/IV/1992).-----

Por otra parte, siguiendo con el análisis de la acción presentada, 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, mientras que la Ley N° 3542/08 supedita 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, 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° 3542/2008 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.-----

Por otra parte, en cuanto a la impugnación del inciso "y" del Art. 18, debemos tener en cuenta que el mismo deroga ciertos artículos de la Ley N° 1626/00 de la Función Pública, por lo tanto, teniendo en cuenta que la accionante es Jubilada del Magisterio Nacional, dicha normativa no le es aplicable.-----

En atención a las manifestaciones vertidas, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucional promovida por la señora Felicia Ferreira de Vázquez 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 conformidad al art. 555 del CPC. ES 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:**  
"FELICIA FERREIRA DE VAZQUEZ C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003, ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08". AÑO: 2014 - N° 1338.-----

...///...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]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Leyera  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 566

Asunción, 29 de abril 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 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.

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Leyera  
Secretario