

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: ANTONIA YSABEL TORRES DE RODRÍGUEZ C/ ARTS. 2, 8 MODIFICADO POR LA LEY N°3542/2008 EN SU ART. 1, 18 INC. "Y" DE LA LEY N°2345/2003. Y EL ART. 6 DEL DECRETO N°1579/04 DEL PODER EJECUTIVO. AÑO: 2018 N°:920.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Cuatrocientos sesenta.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintisiete* días del mes de *septiembre* del año dos mil *veintitres*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: ANTONIA YSABEL TORRES DE RODRÍGUEZ C/ ARTS. 2, 8 MODIFICADO POR LA LEY N°3542/2008 EN SU ART. 1, 18 INC. "Y" DE LA LEY N°2345/2003. Y EL ART. 6 DEL DECRETO N°1579/04 DEL PODER EJECUTIVO**", a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Antonia Ysabel Torres de Rodríguez por derecho propio 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: -----

**CUESTIÓN:**

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?-----

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS.**-----

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS**, dijo: La señora ANTONIA YSABEL TORRES DE RODRÍGUEZ, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 2, 8 y 18 inciso 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 6 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.-----


La accionante manifiesta que se encuentran vulnerados los Artículos 47, 88, 101, 102, 103 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas impiden la actualización de sus haberes jubilatorios.-----

El **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**, impugnado en autos, fue modificado por el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08**, sin embargo tal modificación 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). El mismo prescribe: "*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,*

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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 Subrayado son míos).-----

De la norma transcrita se desprende 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 (Artículo 103) implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos debiera favorecer de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes deberían 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.-----

Es de 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 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 injustas 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 relatado concluyo que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) contraviene manifiesta e indudablemente normas de índole constitucional, siendo la incompatibilidad del mismo con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----





**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: ANTONIA YSABEL TORRES DE RODRÍGUEZ C/ ARTS. 2, 8 MODIFICADO POR LA LEY N°3542/2008 EN SU ART. 1, 18 INC. "Y" DE LA LEY N°2345/2003. Y EL ART. 6 DEL DECRETO N°1579/04 DEL PODER EJECUTIVO. AÑO: 2018 N°:920.**-----



Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, en virtud de la supremacía de esta, pues carecería 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*".-----


Por otro lado, es dable señalar que la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003**, 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 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 jubilada del Magisterio Nacional de la accionante 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 tanto, el caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta normativa, no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----

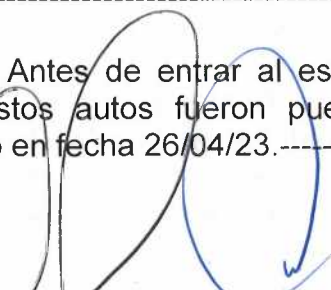
Con respecto a la impugnación del **Artículo 2 de la Ley N° 2345/03**, cabe mencionar que el mismo ha dejado de tener eficacia jurídica en razón de su modificación por el Artículo 1 de la Ley N° 2527/04 "*QUE MODIFICA EL ARTICULO 2° DE LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL*", y la vigencia de la Ley N° 2613 "*QUE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO A PAGAR UNA GRATIFICACION ANUAL A LOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA*". Así las cosas, los agravios manifestados por la accionante han perdido sustento legal, por lo que no corresponde su análisis.-----


Así las cosas, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la presente Acción de Inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar respecto de la accionante la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03). **ES MI VOTO.**-----

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS**, dijo: Antes de entrar al estudio de la cuestión planteada, es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 11/04/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 26/04/23.-----

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

  
Abg. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

La señora ANTONIA YSABEL TORRES DE RODRIGUEZ, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", el Art. 2 y 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, reglamentario de la Ley N° 2345/03.-----

Obra en autos la constancia que la accionante tiene la calidad de jubilada como Docente del Magisterio Nacional, conforme a la Resolución DGJP-B N° 1336 del 11 de abril de 2016.—

La parte recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 46, 47, 57, 88, 101, 102 y 103 de la Constitución Nacional, al impedir que su haber jubilatorio sea actualizado en igualdad de tratamiento dispensado a los docentes públicos en actividad.-----

En relación a las objeciones contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08, que 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"*. Vemos que la segunda parte de la disposición regula la actualización, estableciendo que ella debe ser realizada atendiendo al IPC del ejercicio fiscal anterior, calculado por la Banca Matriz.-----

Por su parte, el texto constitucional en el Art. 103, dispone: "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".-----

La disposición constitucional previene que todo ajuste a los haberes jubilatorios debe ser hecho dando igual tratamiento a los funcionarios pasivos y activos. En cambio, la lectura comparativa de la ley y la Carta Magna permite comprender la existencia de vulneración constitucional, debido a que cuando la ley dispone acerca de las actualizaciones, lo hace utilizando una tasa distinta a la que es tenida en cuenta para los funcionarios en actividad. Queda constatada entonces la inconstitucionalidad por vulneración de la supremacía, por un lado, y por el otro infringe el derecho a la igualdad, garantía materializada solamente cuando ante una situación determinada, se dispensa a todas las personas el mismo tratamiento, y en el caso que nos ocupa ni la Ley N° 2345/03 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional.-----

Respecto al Art. 2 de la Ley N° 2345/03, si bien es cierto la disposición fue modificada mediante la Ley N° 2527/04, los agravios enunciados no quedan en imposibilidad de ser estudiados. Sobre este artículo, cabe mencionar que cada aportante en su etapa de actividad, dio a la caja respectiva su aporte por cada mes que percibía su salario, sin prever emolumento





**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
ANTONIA YSABEL TORRES DE RODRÍGUEZ  
C/ ARTS. 2, 8 MODIFICADO POR LA LEY  
N°3542/2008 EN SU ART. 1, 18 INC. "Y" DE LA  
LEY N°2345/2003. Y EL ART. 6 DEL DECRETO  
N°1579/04 DEL PODER EJECUTIVO. AÑO:  
2018 N°:920.**-----



alguno para reclamar el rubro de aguinaldo, por lo que en este sentido la disposición no infringe precepto constitucional alguno.-----

Respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, la disposición no afecta a la recurrente, dado que la misma tiene el carácter de jubilada como docente del Magisterio Nacional.-----

Respecto a la objeción al Art. 6 del Decreto N° 1579/04, que reglamenta el mecanismo de actualización de haberes jubilatorios previsto en el Art. 8 de la Ley N° 2345/03. La redacción actual de este artículo conforme al Art. 1 de la Ley N° 3542/08 resulta suficiente, puesto que ahora se encuentra inserto en la norma el mecanismo a ser utilizado, quedando el Decreto sin utilidad práctica para el caso concreto, por lo que el estudio resulta inficioso.-----

Por las consideraciones hechas precedentemente, conforme al Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde 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, en lo que afecta a los derechos de la señora ANTONIA SABEL TORRES DE RODRIGUEZ, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO.**-----

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA** manifestó, que se adhiere al voto del Ministro preopinante **Doctor DIÉSEL JUNGHANNS**, 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:-----

~~Gustavo E. Santander Dans~~  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

*Dr. Víctor Ríos Ojeda*  
Ministro

Ante mí:

*Aug. Juan ...*  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 460.

Asunción, 27 de septiembre de 2023 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**HACER LUGAR PARCIALMENTE** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad Art. 1° de la Ley N°3542/08 (Que modifica el Art. 8 de la Ley N°2345/03) en relación a la señora **ANTONIA YSABEL TORRES DE RODRÍGUEZ** de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.

ANOTAR, registrar y notificar.

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Favón Martínez  
Secretario

