

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR IDA ELODIA ESQUIVEL MENDOZA Y OTRAS C/ LOS ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY 2345/2003; ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10/07/2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003. AÑO: 2018 N° 2907. -----**



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Seiscientos ochenta y cuatro

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los <sup>trece</sup> días, del mes de <sup>tríce</sup> Diciembre, del año dos mil <sup>veintiocho</sup>, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores, **CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS, GUSTAVO SANTANDER DANS y VÍCTOR RÍOS OJEDA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR IDA ELODIA ESQUIVEL MENDOZA Y OTRAS C/ LOS ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY 2345/2003; ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10/07/2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por las señoras **Ida Elodia Esquivel Mendoza, Vilma Lucia Esquivel de Campuzano y Olga Mari Esquivel Mendoza**, 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 **DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presentan las señoras **Ida Elodia Esquivel Mendoza, Vilma Lucia Esquivel de Campuzano y Olga Mari Esquivel Mendoza**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 "Que modifica y amplía la Ley N° 2345/2003 "De Reforma Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", los Arts. 5° y 18° Inc. y) de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"; y, el Art. 2° del Decreto N° 1579/2004 "Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003". -----

Las accionantes sostienen que estas normas cercenan flagrantemente los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución, ya que el haber jubilatorio es de carácter imprescriptible, vitalicio y tuitivo por los años de servicios prestados al Estado en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad; sin embargo, éstas disposiciones legales introducen una desigualdad que, lejos de hacer realidad una jubilación digna y decorosa para aquel funcionario en pasividad, alteran y restringen los beneficios del haber jubilatorio. Asimismo, a los efectos de acreditar legitimación activa, calidad de docentes jubiladas del Magisterio Nacional, acompañan copias de las resoluciones administrativas por las cuales la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda les acordó jubilación a cada una (fs. 2/10). -----

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos por las actoras, es menester aclarar -en primer

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

  
Dr. Victor Rios Ojeda  
Ministro 1

término - el contenido y alcance del precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega. El Art. 103 de nuestra Carta Magna prescribe: "*Del Régimen de Jubilaciones. Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y 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**". (Negritas son mías). -----*

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcrita. La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial -dispuesta por el Art. 103 de la Carta Magna- se refiere al reajuste de los haberes en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento -actualización- de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos. -----

Hecha la aclaración que precede y siguiendo con el análisis de la acción presentada -en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones- la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda supedita la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003. Este artículo establece la actualización de oficio de forma anual de los haberes jubilatorios y pensiones en base a la variación del índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, lo cual constituye una aplicación arbitraria que no condice con el texto constitucional, en razón de que el IPC no siempre coincide con el aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con los activos. -----

En efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los pasivos -jubilados y pensionados-, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción en que lo ejecuta el Ministerio de Hacienda respecto de los activos (el subrayado es mío). -----

De allí que, en el caso de que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir aquel aumento -en igual porcentaje - sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos. -----

Por último, con relación a la norma en estudio, cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 -o su modificatoria la Ley N° 3542/2008-, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional aludida, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución). -----

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, respecto a la impugnación del Art. 5° de la Ley N° 2345/2003 -que establece el lapso de tiempo a tener en cuenta para el procedimiento de cálculo para la determinación de la remuneración base de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro-, es necesario una diferenciación de la situación particular de cada accionante. En primer lugar, con relación a las señoras Ida Elodia Esquivel Mendoza y Olga Mari Esquivel Mendoza, surge de las constancias obrantes en autos que las mismas ya revestían carácter de jubiladas al momento de la promulgación de la normativa legal impugnada, Ley N°



**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR IDA ELODIA ESQUIVEL MENDOZA Y OTRAS C/ LOS ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY 2345/2003; ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10/07/2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003. AÑO: 2018 N° 2907. -----**



2345/2003. Por ende, al haber obtenido el correspondiente haber jubilatorio bajo la vigencia de una ley anterior a la actual ley de la Caja Fiscal, ésta, no es dable de ocasionarles agravio alguno y no se puede hablar de la existencia de una afectación sobre beneficios ya adquiridos. -----

Con relación a la señora Vilma Lucia Esquivel de Campuzano, quien se acogió a los beneficios de la jubilación bajo la vigencia de la Ley N° 2345/2003 es criterio que vengo sosteniendo en reiterados fallos, que lo establecido por el Art. 5°: "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...", constituye una modificación positiva respecto a los seis meses tomados para el cálculo de la jubilación antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003, que en la práctica permitía realizar numerosas maniobras en perjuicio de la existencia misma de la Caja, como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación, para que se jubile con un sueldo mayor al que fuera objeto de aporte real a la Caja en el transcurso de su carrera pública. Situaciones como ésta han llevado a un estado insostenible que desequilibraba la situación patrimonial de la Caja, la cual debía pagar montos superiores a los percibidos como consecuencia de las maniobras referidas. -----

La Ley N° 2345/2003 tiene por objeto lograr la sostenibilidad de la Caja de Jubilados del sector público, a través de pagos más equitativos y no ficticios, con lo cual considero que tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte es una medida lógica, racional y contablemente acertada. La Caja de jubilados públicos, ni ninguna otra puede sobrevivir cuando sus ingresos son superados ampliamente por sus egresos. Ese es un principio básico de subsistencia económica y la Corte no puede desconocer esta situación, que busca el equilibrio, la equidad y la justicia social a través del pago de jubilaciones, dando a cada uno lo que por derecho le pertenece; por lo que corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad respecto a esta norma. -----

Sobre el Art. 2° del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, teniendo en cuenta que éste reglamenta al Art. 5° de la Ley N° 2345/2003, considero que debe seguir igual suerte que el artículo reglamentado. -----

Finalmente, respecto a la impugnación del Art. 18° Inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -que deroga a los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública"-, debe tenerse en cuenta que las accionantes son docentes jubiladas del Magisterio Nacional; por tanto, tal artículo no afecta derechos de las mismas y corresponde el rechazo de la acción con relación a esta disposición legal. -----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 -que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003- con relación a las accionantes. **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 consideración en fecha 19/04/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 28/04/23. -----

Seguidamente corresponde el estudio de la Acción de Inconstitucionalidad planteada por las señoras **IDA ELODIA ESQUIVEL MENDOZA, VILMA LUCIA**

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

**ESQUIVEL DE CAMPUZANO y OLGA MARI ESQUIVEL MENDOZA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 5 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N2345103 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y el Art. 2 del Decreto N° 1579/04, Reglamentario de la Ley N° 2345/03. -----

Obra en autos las constancias que las accionantes tienen la caidad de jubiladas como docentes del Magisterio Nacional. -----

Las recurrentes sostienen que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 43, 46 y 103 de la Constitución Nacional, al alterar el mecanismo de actualización y alterar el sistema de determinación de la remuneración base.-----

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. ---

Ahora bien, en cuanto 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*". -----

En cuanto a la impugnación presentada por las accionantes **IDA ELODIA ESQUIVEL MENDOZA** (jubilada por Resolución N° 722 de fecha 21 de mayo de 1999) y **OLGA MARI ESQUIVEL MENDOZA** (jubilada por Decreto N° 2085 de fecha 31 de julio de 1989), contra el transcripto del Art. 5° de la Ley N° 2345/03, de las documentaciones agregadas en autos, en relación a las mismas, queda evidenciado que tal disposición no afecta en absoluto sus respectivos derechos, ello teniendo en consideración que han accedido al régimen jubilatorio antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 2345/03.-----



**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR IDA ELODIA ESQUIVEL MENDOZA Y OTRAS C/ LOS ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY 2345/2003; ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10/07/2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003. AÑO: 2018 N° 2907. -----**



Cabe recordar que la Sala Constitucional requiere en sus pronunciamientos la existencia de un agravio constitucional actual respecto a las personas que se consideren afectadas, por lo que el pronunciamiento al respecto del ajuste o no de una norma a la supremacía o jerarquía constitucionales producido en abstracto no resulta necesario. -----

En relación a la accionante **VILMA LUCIA ESQUIVEL DE CAMPUZANO**, se ha jubilado por medio de la Resolución DGJP - B. N° 1246 de fecha 17 de junio de 2013, y de la detenida lectura de la disposición constitucional se desprende que la protección alcanza a la garantía misma de acceder a la jubilación, dejando a la ley la regulación integral de ese derecho, por lo que en este sentido la manera en que el concepto de remuneración base se encuentre legislado, no propone una infracción constitucional, debido a que en cuanto a este aspecto en particular, la Carta Magna no propuso ninguna regla a seguir, delegando en el órgano legislador que otorgue el derecho según las necesidades de las personas y del tiempo. De esta manera, se constata que este artículo no resulta inconstitucional. -----

En cuanto al Art. 2 del Decreto N° 1579/04, el mismo es reglamentario del Art. 5 de la Ley N° 2345/03, que ya fuera analizado precedentemente, por lo que caben al respecto las mismas consideraciones, resultando en consecuencia, ajustado a las disposiciones constitucionales. -----

Respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, la disposición no afectan a las recurrentes, dado que las mismas tienen el carácter de jubiladas como docentes del Magisterio Nacional. -----

Por las consideraciones hechas precedentemente, visto el 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, en relación a las señoras **IDA ELODIA ESQUIVEL MENDOZA, VILMA LUCIA ESQUIVEL DE CAMPUZANO y OLGA MARI ESQUIVEL MENDOZA**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. Es mi voto. -----

A su turno, el Doctor **RIOS OJEDA**, manifestó que se adhiere al Doctor **DIESEL 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. Victor Rios Ojeda  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO:** 684

Asunción, 13 de Diciembre de 2023 .-

**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 inaplicable el Art. 1 de la Ley N° 3542/08, en relación a las señoras **IDA ELODIA ESQUIVEL MENDOZA, VILMA LUCIA ESQUIVEL DE CAMPUZANO y OLGA MARI ESQUIVEL MENDOZA**, 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

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario



Ante mí: