



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“BENITA REGUERA VDA. DE GROSELLE C/**  
**ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008: ART. 18**  
**INCISO W) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6**  
**DEL DECRETO REGLAMENTARIO Nº**  
**1579/04”. AÑO: 2016 – Nº 776.-----**



**VEREDICTO Y SENTENCIA NUMERO:** mil warenta y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de setiembre del año dos mil diecisiete, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “BENITA REGUERA VDA. DE GROSELLE C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008: ART. 18 INCISO W) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO REGLAMENTARIO Nº 1579/04”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Benita Reguera Vda. de Groselle, 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 señora Benita Reguera Vda. de Groselle promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley Nº 3542/08 y contra el Art. 18 Inc. w) de la Ley Nº 2345/2003 “*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*” y contra el Art. 6 del Decreto Reglamentario Nº 1579/04.-----

En autos se acompaña copia del Decreto Nº 15.638 del 3 de diciembre de 1996, por el cual el Ministerio de Hacienda acuerda la respectiva pensión a la recurrente, ello en su calidad de heredera de efectivo de las FF.AA.-----

Argumenta que las normas impugnadas vulneran derechos y garantías contenidas en los Arts. 6, 46, 56, 102, 103, 109 y 137 de la Constitución 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 conforme al monto que perciben funcionarios en actividad.-----

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley Nº 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: “*Modifícase el Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”, de la siguiente manera: Art. 8º.- 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*”.-----

A fin de aclarar los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente al Art. 103 de la Constitución Nacional:-----

**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.  
  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

*“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, lo que implica una igualdad de montos base para el cálculo de los haberes 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.-----

En cuanto a la impugnación del inc. w) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03 resulta imperioso manifestar que la accionante se ha limitado a impugnar la mencionada disposición, sin referir de manera alguna -ni tan siquiera grosso modo- los agravios que le ocasiona la mencionada disposición.-----

En relación al Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, que también fuera impugnado en autos, resulta que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta 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 así el Decreto Reglamentario N° 1579/04, por tanto sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada disposición.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad 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 relación a la señora Benita Reguera Vda. de Groselle, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Benita Reguera Vda. de Groselle, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 “Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03”; Art. 6 del Decreto N° 1579/04 y Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”.-----...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"BENITA REGUERA VDA. DE GROSELLE C/  
ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008: ART. 18  
INCISO W) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6  
DEL DECRETO REGLAMENTARIO Nº  
1579/04". AÑO: 2016 – Nº 776.-----



Alega la accionante que las normas impugnadas transgreden aviesamente los artículos 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

Con relación al Art. 1º de la Ley Nº 3542/08, el Art.103 de la C.N. dispone que 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 Nº 3542/08, ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con "...el mecanismo preciso a utilizar", pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art.137 CN). De ahí que al supeditar el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "... promedio de los incrementos de salarios..." crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

La Constitución Nacional 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 Nº 3542/08 supedita la actualización "... al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y al IPC calculado por el BCP, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar "...el mecanismo preciso a utilizar": Decreto Nº 1579/04, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor ajuste", que podría eventualmente servir de factor de ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

1.1.- 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 protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios"*.-----

1.2.- 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 éstas 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.-----

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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

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 esta línea de argumento, el Poder Judicial, y

en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligado a remover factores que propicien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que favorezca la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscaba y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

2- En relación con la impugnación referida al Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1° de la Ley N° 3542/08.-----

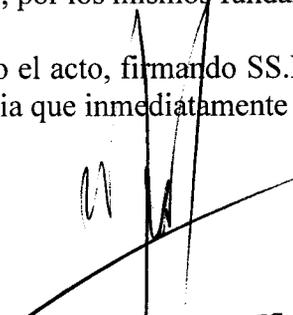
3- Finalmente, sobre la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, tenemos que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción instituida en la Ley N° 3542/08 el Ministerio de Hacienda 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. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración de esta Sala 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.-----

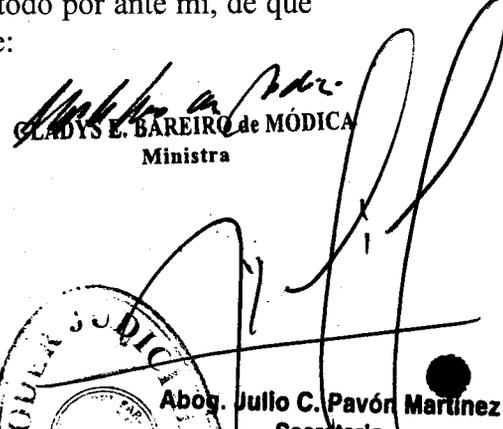
En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida en relación al Art. 1° de la Ley N° 3542/08 y Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor FRETES, 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:

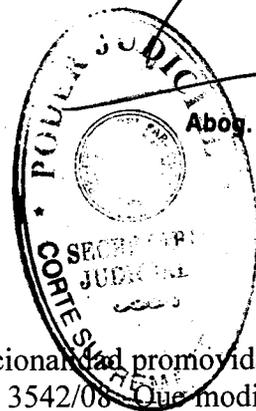
  
Ante mí: **Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

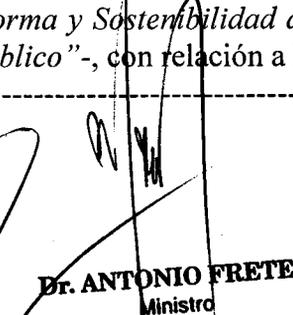
SENTENCIA NUMERO: 1045.  
Asunción, 15 de setiembre de 2017.-  
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
Sala Constitucional  
**RESUELVE:**



**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 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Ante mí: **Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario