



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RAMONA LEILA MERELES VDA. DE MORENO C/ ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04".  
AÑO: 2006 - N° 552.**



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Mil doscientos doce.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a cinco días del mes de setiembre del año dos mil diecisiete, estando reunidos 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: "RAMONA LEILA MERELES VDA. DE MORENO C/ ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Ramona Leila Mereles Vda. de Moreno, 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 Ramona Leila Mereles Vda. de Moreno promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 6, 8 y 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03, contra el Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 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 N° 1579/04.

En autos se acompaña copia del Decreto N° 18133 del 14 de agosto de 1997, por el cual se acuerda la respectiva pensión a la recurrente, ello en su calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación.

Argumenta que las normas impugnadas vulneran derechos y garantías contenidas en los Arts. 1, 14, 46, 57, 102, 103 y 109 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.

Primeramente antes de analizar la impugnación planteada contra los Arts. 6 y 18 Inc. w) -que deroga el Art. 218 de la Ley N° 1115/97- de la Ley N° 2345/03, resulta imperiosa la necesidad de puntualizar que la pensión concedida a la señora Ramona Leila Mereles Vda. de Moreno, por medio del Decreto N° 18133 del 14 de agosto de 1997, ha sido de conformidad a las disposiciones contenidas en los Arts. 161 (Inc. a), 164 (inc. c), 167 (1° Parte) y 198 (inc. a) de la Ley N° 847/80 y el Art. 2° de la Ley N° 424/94; en tal sentido, cabe señalar que las disposiciones cuestionadas en este apartado no generan agravios a los derechos de la accionante, ello considerando que dichas disposiciones no le han sido aplicadas a la misma.

En cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha disposición normativa ha sido modificada por la Ley N° 3542/08; se da entonces la inexistencia de agravio actual, es decir, el gravamen ya no tiene existencia al momento en que es resuelta la acción de inconstitucionalidad, ello debido a que la norma impugnada ha sido modificada, siendo así, nos encontramos ante un caso en el cual existe una alteración de las circunstancias que motivaron el proceso, circunstancia que conlleva una pérdida de toda virtualidad práctica. Esta Magistratura ha sostenido en diversos

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

**Abog. Julio C. Favón Martínez**  
Secretario

pronunciamientos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se dicta, y, advirtiendo que en el caso de autos los supuestos de hecho se han alterado, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto y carente de significación efectiva, lo que es vedado ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.-----

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 expedimos sobre la cuestionada disposición.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Ramona Leila Mereles Vda. de Moreno. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Sra. Ramona Leila Mereles Vda. de Moreno, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de heredera del extinto Aux. Tec. Transm. Princ. Sr. Ramón Marcelino Moreno, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 6 Inc. a), 8 y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04”.-----

Alega la accionante que las normas impugnadas transgreden aviesamente los Arts. 14, 46, 102, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

Que, en primer lugar, debo lamentar el lapso transcurrido desde la promoción de esta acción de inconstitucionalidad más esta Magistratura no puede permitir más demora que la ya generada, debido a que estos autos llegaron a mi Gabinete recién en fecha 20 de mayo de 2014.-----

1- La accionante acompaña a la presentación de esta acción de inconstitucionalidad los documentos que acreditan su calidad de heredera con el Decreto N° 18.133 del 14 de agosto de 1997, “...*Art. 1° Acuérdate pensión de Gs. 1.534.300 (Guarantías Un Millón Quinientos Treinta y Cuatro Mil Trescientos) a la Sra. Ramona Leila Mereles Vda. de Moreno, esposa del extinto Aux. Tec. Transm. Princ. Sr. Ramón Marcelino Moreno*”.-----

En ese sentido, la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Artículo 6 de la ley de referencia, ya que no le afecta, por cuanto es sujeto pasivo – heredera – y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la Ley N° 2345/2003, por tanto no puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable.-----

2- Con relación al Art. 8 de la ley en cuestión, el Art.103 de la C.N. 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° 2345/2003, 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 transcripta, porque carecerán de validez (Art.137 CN). De ahí que al supeditar el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, 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 N° 2345/03 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 N° 1579/04, introduce unas variables y unos universos extraños a ...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RAMONA LEILA MERELES VDA. DE MORENO C/ ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04".  
AÑO: 2006 - N° 552.**



los factores preestablecidos para obtener el "Factor ajuste", que podría eventualmente servir como factor de ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.

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"*.

2.2.- 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.

Por otro lado, cabe destacar que si bien se dictó la Ley N° 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, no obstante dicha modificación no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.

3- En relación con la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003, 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. 8 de la Ley 2345/2003.

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

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

Dr. ANTONIO FRETTEL  
Ministro

GLADYS BARBERO de MÓDICA  
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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 por la Señora Ramona Leila Mereles Vda. de Moreno en relación a los Arts. 8 (modificado por Ley N° 3542/08) y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta la señora Ramona Leila Mereles Vda. de Moreno, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 6°, 8° y 18° inc. w) de la Ley N° 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 N° 1579/2004 “*Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003*”.-----

A los efectos de acreditar legitimación activa, su calidad de viuda heredera de extinto efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, acompaña copia del Decreto N° 18133 de fecha 14 de agosto de 1997 por la cual se le acuerda pensión de conformidad con los Arts. 161 inc. a), 164 inc. c), 167 (1ª parte) y 168 inc. a) de la Ley N° 847/1980 y el Art. 2 de la Ley N° 424/1994 (f. 5).-----

La accionante aduce que las normas impugnadas colisionan con los Arts. 1, 14, 46, 57, 102, 103 y 109 de la Constitución y solicita que la pensión que percibe en calidad de heredera de extinto efectivo de las FF.AA. se actualice conforme al aumento de salario de los que prestan servicio activo.-----

A la vista de los agravios expuestos por la accionante con relación a la impugnación del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificada por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, primeramente es dable hacer mención que dicha modificación no altera en lo sustancial la norma impugnada, por lo que estimo que debe ser tratada.-----

En ese sentido, debe considerarse el exacto contenido y alcance de lo estatuido por el Art. 103 de la Carta Magna, que alega se halla conculcada. El texto normativo literal prevé: “**Artículo 103. 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).-----

En la concreta situación que nos plantea el caso en estudio, se advierte que el concepto “actualización” que maneja la actora es notablemente distinto al de nuestra Ley Suprema. De la lectura del escrito de promoción se colige que la actora interpreta que el precepto constitucional establece que el haber jubilatorio, percibido por el pensionado, debe ser el mismo al salario percibido por el funcionario en actividad, cuestión que no se ajusta al verdadero espíritu de la norma.-----

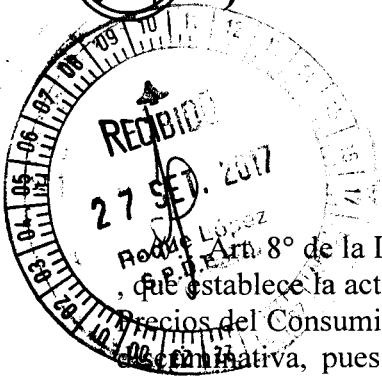
La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial –a la que hace referencia el Art. 103 de la Carta Magna– se refiere al reajuste de los haberes en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento –actualización– de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el ...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RAMONA LEILA MERELES VDA. DE MORENO C/ ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04".  
AÑO: 2006 - N° 552.**



Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 –modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008– que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una regulación alternativa, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año con lo cual los jubilados y pensionados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional que –como dijéramos– dispone que la Ley garantizará su actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Por lo dicho, estimo inconstitucional el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008.

En lo concerniente a la impugnación de los Arts. 6° y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003, es necesario destacar que de las constancias obrantes en autos surge que la actora ya revestía carácter de pensionada en calidad de heredera al momento de la promulgación de la normativa legal impugnada, Ley N° 2345/2003. Por ende, al haber obtenido la pensión bajo la vigencia de una ley anterior a la actual ley de la Caja Fiscal, ésta no puede ocasionarle agravio alguno, dado que no se puede hablar de la existencia de una afectación sobre beneficios ya adquiridos; por lo tanto, no pueden ser tildadas de inconstitucionales y corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad respecto a estas normas.

Finalmente, con respecto al Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, es necesario destacar que el mismo era reglamentario del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, y éste al ser derogado por la Ley N° 3542/2008, ha perdido virtualidad el artículo impugnado al ser reglamentario de una norma derogada, por lo que una eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.

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 al Art. 8° de la Ley 2345/2003– con relación a la accionante Ramona Leila Mereles Vda. de Moreno. **Voto en ese sentido.**

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:

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

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

SENTENCIA NÚMERO: 1212

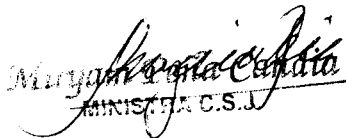
Asunción, 25 de setiembre de 2017.-

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 Artículo 1° de la Ley N° 3542/2008 –que modifica al Art. 8° de la Ley N° 2345/2003–, con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Myriam E. Capella  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
GENOVYS E. BARRERO de MÓNICA  
Ministra

Ante mí:

  
Abeg. Julio C. Pavon Martinez  
Secretario

