

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**"FELICIA LIPPMANN VDA DE FERNÁNDEZ**  
**C/ LEY N° 2345 DE FECHA 09 DE DICIEMBRE**  
**DE 2003". AÑO: 2016 – N° 539.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *cuil trescientos cincuenta y cuatro*  
Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a  
días del mes de *octubre* del año dos mil diecisiete,  
asistiendo 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: "FELICIA LIPPMANN VDA DE FERNÁNDEZ C/**  
**LEY N° 2345 DE FECHA 09 DE DICIEMBRE DE 2003"**, a fin de resolver la acción de  
inconstitucionalidad promovida por la Señora Felicia Lippmann Vda. de Fernández, 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 Lippmann Vda. de Fernández*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de  
Abogado, en su calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, se  
presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 5,  
6 Inc. a), 8 y 18 Incs. w) y z) de la Ley N° 2345/03; Ley N° 3217/07 "Que amplía el  
artículo 6 de la Ley N° 2345/03" y Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N°  
2345/03".-----

Alega la accionante en términos generales que en virtud a lo dispuesto en el Art. 103  
de la Constitución Nacional tiene derecho a percibir el total del sueldo que corresponde  
actualmente al grado de Coronel de su extinto esposo Antonio Raúl Fernández Ayala  
conforme a lo establecido en la Ley N° 1115/97, Arts. 187 y concordantes y la Ley N°  
4581/11 "Del Presupuesto General de Gastos del ejercicio fiscal 2012".-----

Así las cosas, y del análisis del escrito de presentación de esta acción, vemos que la  
Señora Felicia Lippmann Vda. de Fernández confunde el derecho que otorga el Art. 103 de  
la Constitución Nacional a la "actualización" de los haberes jubilatorios, pues sostiene el  
derecho a cobrar el sueldo íntegro que actualmente percibe un Coronel, cargo que  
obstentaba su marido antes de su fallecimiento. En consecuencia, corresponde aclarar a la  
misma que el Art. 103 de la Constitución Nacional establece que la ley garantizará la  
actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al  
funcionario público en actividad. La norma constitucional no ordena la "equiparación" de  
sueldos entre los funcionarios públicos activos y los pasivos (jubilados) como erróneamente  
entiende la accionante.-----

En efecto, el Art. 103 de la Constitución Nacional 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 transcrita,  
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.-----

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

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

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 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.-----

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*”.-----

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.-----

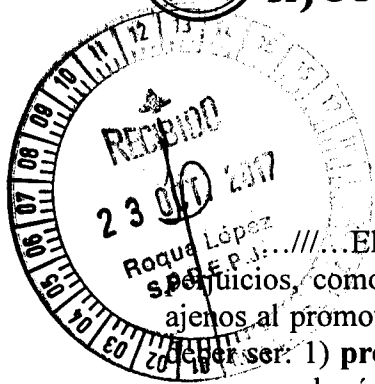
Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la 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.-----

Finalmente, en cuanto a la impugnación de los Arts. 5, 6 Inc. a) y 18 Incs. w) y z) de la Ley N° 2345/03 y Ley N° 3217/07 la recurrente no expresó ningún agravio en particular, limitándose a citar dichas normas en su escrito, por lo que en estricto cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 552 del C.P.C. no corresponde su estudio por esta Sala. Al respecto, corresponde mencionar que la Acción de Inconstitucionalidad constituye una vía de carácter excepcional, que se encuentra prevista para salvaguardar los principios y derechos consagrados en la Constitución Nacional.-----

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo: “*El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad debe contener una adecuada fundamentación, formulada en términos claros y concretos de manera que se baste a sí mismo. La proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica*” (CS, Ac. y Sent. N° 85 del 12 de abril de 1996).-----...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"FELICIA LIPPMANN VDA DE FERNÁNDEZ  
C/ LEY N° 2345 DE FECHA 09 DE DICIEMBRE  
DE 2003". AÑO: 2016 - N° 539.-----



El "agravio atendible" por esta vía excluye la consideración de ciertos perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso. El agravio que sustenta una acción de inconstitucionalidad debe ser: 1) **propio**: el perjuicio en cuestión debe afectar personalmente a la parte que lo invoca, excluyéndose los agravios ajenos. Solamente el titular del derecho que se pretende vulnerado puede solicitar el ejercicio del control de constitucionalidad; 2) **jurídicamente protegido, concreto, efectivo y actual** (Vide: SAGÜES, Néstor Pedro; *Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*, 4ta. Edic. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2002, Tomo I, pág. 488 y ss.).-----

La tesis reiterada en fallos anteriores al presente caso, sostiene lo que considero fundamental respecto a la formalidad que deben reunir las presentaciones de acciones de inconstitucionalidad promovidas ante esta Sala Constitucional, y la misma tiene ocasión en cuanto que la impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma debe plantearse haciendo un análisis y aportando argumentación consistentes en relación con la afectación o lesión directa, concreta o visible derivada de la aplicación de la misma, ya que por medio de esta vía legal y de efecto concreto, se intenta depurar el ordenamiento jurídico, logrando la ecuanimidad y el equilibrio en el impacto de aplicación de las normas a la sociedad.-----

Por ello, es carga del recurrente no sólo la de abrir la vía para que la Corte pueda pronunciarse sobre los agravios que pudiere manifestar el mismo, sino también la de colaborar con la justicia en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se susciten y que generen conculcación de derechos o garantías de rango constitucional. Nada de esto se observa en el caso en particular, porque el accionante no llegó a identificar cuáles son las normas constitucionales supuestamente infringidas por la ley impugnada y tampoco llegó a demostrar los agravios concretos en su presentación.-----

En consecuencia, y por todo lo expuesto, opino que se debe hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora *Felicia Lippmann Vda. de Fernández* en relación con el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03". Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Felicia Lippman Vda. de Fernández promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 6 Inc. a) *-modificada por la Ley N° 3217/2007-* y 18 Inc. w) y z) 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 Art. 1 de la Ley N° 3542/08 *-Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03-*.-----

De las documentaciones agregadas en autos se advierte que la citada recurrente reviste la calidad de pensionada de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, ello en su carácter de heredera de efectivo de las FF.AA. *-Resolución N° 1080/2002-*.-----

Refiere la accionante que siendo heredera de efectivo de las FF.AA. se encuentra legitimada activamente para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alega que actualmente se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Considera que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 16, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad y consecuentemente la inaplicabilidad de las mismas.-----

En primer lugar, en relación a la objeción presentada contra el Art. 5, 6 Inc. a) *-modificada por la Ley N° 3217/2007-* de la Ley N° 2345/03, resulta necesario puntualizar que la accionante se ha limitado a impugnar las citadas disposiciones, sin referir ni tan siquiera grosso modo los agravios que los mismos le ocasionarían, esta circunstancia

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Ahora bien, en relación a la impugnación de los incisos w) y z) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, en cuanto al primero, la recurrente direcciona su objeción reclamando la derogación del Art. 187 de la Ley 1115/97, el cual hace referencia al “*HABER DE RETIRO POR TIEMPO DE SERVICIO*”, cabe mencionar que en autos la accionante reviste el carácter de pensionada como heredera de efectivos de las FF.AA., por lo cual la disposición que pretende reivindicar por medio de esta acción no es susceptible de aplicación a la misma. Por otro lado, sobre la impugnación presentada contra el inc. z) del citado Art. 18 de la Ley N° 2345/03, si bien la recurrente se ha limitado a mencionar genéricamente la impugnación de dicha disposición, es oportuno advertir que la citada normativa deroga los Artículos 30, 31, y 32 de la Ley 1725/2001 “*Que establece el Estatuto del Educador*”; teniendo nuevamente en cuenta la calidad en la que recurre la accionante -heredera de efectivo de las FF.AA- se colige que la disposición cuya reivindicación pretende por esta vía tampoco le es susceptible de aplicación.-----

Por último, 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 PUBLICO”, 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*”.-----

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 el Art. 103 de la Constitución Nacional:-----

“*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, implica una igualdad de montos base para el cálculo de los devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.-----

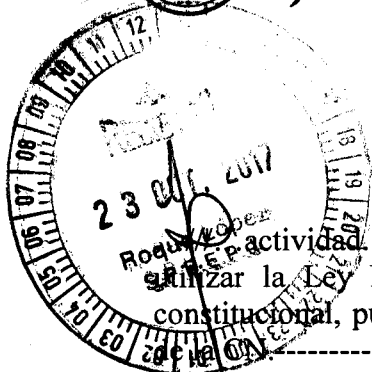
La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos 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...///...



**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"FELICIA LIPPMANN VDA DE FERNÁNDEZ  
C/ LEY N° 2345 DE FECHA 09 DE DICIEMBRE  
DE 2003". AÑO: 2016 - N° 539.**



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

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 Felicia Lippman Vda. de Fernández, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **BAREIRO DE MÓDICA**, 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:

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

*Dr. Antonio Fretes*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*Gladys E. Bareiro de Mónica*  
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

SENTENCIA NUMERO: 1354. -

Asunción, 13 de octubre 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.

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

*Dr. Antonio Fretes*  
Dr. ANTONIO FRETES

*Gladys E. Bareiro de Mónica*  
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

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

