



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RITA DIANA CANTERO VDA. DE GOMEZ C/  
ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y  
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2009 - N° 1035.--**



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Quinientos treinta y uno.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *veinti nueve* días del mes de *mayo* 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: "RITA DIANA CANTERO VDA. DE GOMEZ C/ ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Rita Diana Cantero Vda. de Gómez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en representación de su menor hija Milagros Araceli Gómez Cantero.-----

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 accionante señora **RITA DIANA CANTERO VDA. DE GÓMEZ**, en ejercicio de sus propios derechos, en representación de su menor hija Milagros Araceli Gómez Cantero, y bajo patrocinio de abogado promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 "Que modifica y amplía la ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones del Sector Público"; contra los Arts. 5, 8 y 18 inc. u) de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones del Sector Público" y el Decreto Reglamentario N° 1579/04.-----

Justifica su legitimación con la Resolución N° 576 de fecha 10 de marzo de 2009, documento que acredita su calidad de heredera de efectivo de la Policía Nacional. Argumenta que los artículos impugnados vulneran las disposiciones contenidas en los artículos 46 y 103 de la Constitución.-----

Con relación a la impugnación del Art. 8 de la ley 2345/03, debemos tener en cuenta que, como señala la accionante, éste ha sido modificado por la Ley N° 3542/08, también atacada en la presente acción por lo que corresponde avocarse al análisis de la constitucionalidad de éste último, sobreseyendo la acción respecto al art. 8 de la Ley 2345/03.-----

En cuanto al punto, el Art. 1 de la Ley 3542/08 reza: "...*Modifícase el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, 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"*.-----

La Constitución Nacional ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "...en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

*Abog. Julio C. Rayón Martínez*  
Secretario

actividad" (Art. 103 CN); la Ley N° 3542/08 supedita "a la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el BCP", como tasa de actualización.-----

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*". Por lo tanto, 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 estas 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, pues los haberes jubilatorios deben de ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

El Art. 5 de la mencionada ley dispone: "*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculara 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*". Considero entonces que la disposición transcripta no viola normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar, para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgaran los respectivos haberes jubilatorios. Si bien el Señor Juan Ramón Gómez Ramírez, inició sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, la accionante gozaba de derechos en expectativa. No estamos ante la vulneración de derechos adquiridos, pues fue modificada la ley de jubilaciones antes de que efectivamente la pensión le fuera concedida a la Señora Rita Diana Cantero Vda. de Gómez y a su menor hija.-----

Respecto a la impugnación del Decreto N° 1579/2004, resulta que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción de la Ley N° 3542/2008, 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° 1579/2004.-----

En cuanto al Art. 18 inc. u) de la Ley N° 2345/2003, la accionante señala lo siguiente "*... es igualmente inconstitucional, pues establece la derogación de los artículos de la Ley 222/93 que justamente nos benefician para entrar a regir el Art. 8..., los cuales van en contra de la norma establecido en el Art. 103 de la C.N., pues se crearía un absurdo jurídico al declararse la inconstitucionalidad del Art. 8 por un lado, con lo cual se restablecen las normas establecidas en el Art. 91 y concordantes de la Ley 222/93 y por otro lado, si sigue vigente el Art. 18, inciso u), quedarían derogadas las normas que nos benefician, con lo cual generan más desigualdades negativas, por lo que necesariamente debe ser declarado igualmente inconstitucional...*".-----

Sin embargo, analizada la impugnación referida, se observa que el Art. 18 inc u) deroga únicamente el Artículo 92 de la Ley 222/93, el cual a su vez disponía quienes deberían ser considerados herederos de Oficiales y Sub Oficiales, situación que no afecta a la accionante que fue beneficiada con la pensión correspondiente a través de la Resolución N° 576 de fecha 10 de marzo de 2009, por ser viuda de efectivo de la Policía Nacional, razón por la cual no se observa agravio constitucional alguno que pudiera ocasionarle la norma impugnada.-----

En consecuencia y basado en las consideraciones que anteceden corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida, declarando la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08. Es voto.-----...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "RITA DIANA CANTERO VDA. DE GOMEZ C/ ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2009 - N° 1035.--



A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Rita Diana Cantero Vda. de Gómez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en representación de su menor hija Milagros Araceli Gómez Cantero, conforme a la Resolución DGJP N° 576 de fecha 10 de marzo de 2009 cuya copia autenticada acompaña, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8 y 18 Inc. u) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Alega que se encuentran vulnerados los Arts. 6, 14, 102, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

1- En relación con el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, 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° 2345/03 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 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, 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 Nacional, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

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.-----

2- En relación a los Arts. 5 y 18 Inc. u) de la Ley N° 2345/03, considero que dichas disposiciones contravienen principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en el mecanismo de actualización establecido en el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003. -----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad en relación con los Arts. 5, 8 (modificado por Ley N° 3542/08) y 18 Inc. u) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta la señora Rita Diana Cantero Vda. de Gómez por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado y en nombre y representación de su menor hija Milagros Araceli Gómez Cantero, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5°, 8° y 18° inc. u) de la Ley N° 2345/2003 y Art. 6° del Decreto N° 1579/2004.-----

A los efectos de acreditar legitimación activa, calidad de herederas del extinto efectivo de la Policía Nacional Juan Ramón Gómez Ramírez, acompaña copia de la Resolución DGJP N° 576 de fecha 10 de marzo de 2009 dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, por la cual se resuelve "Acordar pensión a las siguientes herederas de efectivo de la Policía Nacional fallecido en servicio, de conformidad con el Art. 6° de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público": **SRA. RITA DIANA CANTERO VDA. DE GÓMEZ**, con C.I.C. N° 3.418.456, viuda del extinto efectivo de la Policía Nacional Suboficial Primero Juan Ramón Gómez Ramírez, en la suma mensual de **GUARANÍES** ciento sesenta y cuatro mil trescientos cincuenta y ocho (Gs. 164.358.-).

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

GLADYS L. BAREIRO DE MÓDICA  
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**MENOR MILAGROS ARACELI GÓMEZ CANTERO**, con C.I.C. N° 4.689.559, hija del extinto efectivo de la Policía Nacional Suboficial Primero Juan Ramón Gómez Ramírez, en la suma mensual de **GUARANÍES SETENTA Y TRES MIL CUARENTA Y OCHO** (Gs. 73.048.-). (f. 6).-----

La accionante considera, en el fundamento de su pretensión, que las nuevas normas establecidas para la Caja Fiscal menguan numerosos derechos establecidos en la Ley N° 222/1993 “*Orgánica de la Policía Nacional*” y colisionan con lo establecido en la Constitución Nacional, especialmente en el Art. 103, solicitando que las pensiones que perciben en calidad de herederas sean actualizadas conforme al aumento de salarios de los que prestan servicio activo y en los mismos montos presupuestados, conforme a las distintas jerarquías y porcentajes por años de servicios prestados.-----

A la vista de los agravios esgrimidos por la accionante con relación a la impugnación del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado 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 debe ser tratada.-----

En ese sentido, debe considerarse el exacto contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional 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 accionante 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 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 discriminatoria, 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.-----...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"RITA DIANA CANTERO VDA. DE GOMEZ C/  
ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y  
DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2009 – N° 1035.--**



Respecto al Art. 5° de la Ley de la Caja Jubilaciones y Pensiones, es criterio sosteniendo en reiterados fallos, que lo establecido por esta norma: *"La remuneración base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de 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 y la pensión 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 y pensiones, dando a cada uno lo que por derecho le pertenece; por lo que corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad respecto a esta norma.-----

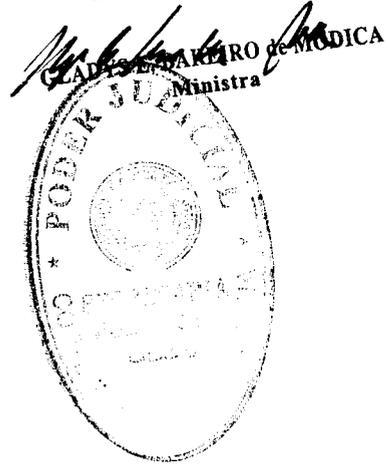
En relación a la impugnación del Art. 18° inc. u) de la Ley N° 2345/2003, que deroga al Art. 92 de la Ley N° 222/1993 *"Orgánica de la Policía Nacional"* y que establecía a los herederos de Oficiales y Sub Oficiales y el orden de precedencia entre los mismos; considero que, la citada disposición no denota vicio de inconstitucionalidad porque la supresión de esta normativa ha quedado subsanada en el mismo cuerpo legal que la derogó -Ley N° 2345/2003- específicamente en su Art. 6° que aun modificado, éste, por el Art. 1° de la Ley N° 4622/2012, establece quienes tendrán derecho a pensión, mencionándose tácitamente al cónyuge y los hijos, carácter que revisten las recurrentes, según se constata en la documentación arrojada a autos (fs. 6/7).-----

Finalmente, con respecto al Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, es necesario destacar que el mismo ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada -Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado por la Ley N° 3542/2008- 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. **Es mi voto.**-----

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:  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario  
Dr. ANTONIO PRETES  
Ministro



SENTENCIA NUMERO: 531

Asunción, 29 de mayo 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° 3542/2008 "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.-----

*[Handwritten signature]*  
Ante mí: **Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

*[Handwritten signature]*  
**DR. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*[Handwritten signature]*  
**GLADYS E. BAKERI de MODICA**  
Ministra

*[Handwritten signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario  
Abog. Julio C. Pavón  
Secretario

