



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JULIA VICTORIA DUARTE FARIÑA C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542 DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 Y ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2015 - N° 1122.**



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *Quinientos treinta y dos.*

Faz la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *nueve* días del mes de *mayo* 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: "JULIA VICTORIA DUARTE FARIÑA C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542 DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 Y ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Julia Victoria Duarte Fariña, 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 **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta ante esta Corte la señora Julia Victoria Duarte Fariña por sus propios derechos y bajo patrocinio del abogado Antonio José Melgarejo Ydoyaga, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 y 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*".

Acredita su legitimación activa, en su calidad de heredera de militar fallecido, Cnel. Julio César Duarte, con el documento que acompaña, Decreto N°.27265 de fecha 17 de agosto de 1981, dictado por el Ministerio de Defensa Nacional por el que se decreta "*Art. 1º. Acuérdate la suma de (G.105.000) GUARANIES CIENTO CINCO MIL, mensuales, a la Señorita Julia V. Duarte Fariña, hija legítima del extinto Coronel Don Julio César Duarte ...*" (f.7).

Alega que tales normas afectan principios constitucionales establecidos en los Arts. 103 y 137 de la Constitución Nacional. Sostiene como fundamento de su pretensión que el hecho de que la ley determine que los haberes jubilatorios serán actualizados de oficio de acuerdo al promedio de los incrementos de salarios del sector público a más de establecer el tope de dichas tasas de actualización a través del índice de precios al consumidor (IPC) pasaran a percibir menores beneficios que los que percibían bajo el amparo de las normativas especiales que les otorgaban similares beneficios a los de los funcionarios públicos en actividad.

El Fiscal Adjunto, Marco Antonio Alcaraz, al contestar la vista, conforme Dictamen N°.1443 de fecha 25 de setiembre de 2015 (fs.16/18), aconseja hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad.

El **Art. 8 de la Ley 2345/2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO** reza: "*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 serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los*

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

*Dr. Antonio Fretes*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA*  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

*incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente...*” Por su parte, el **Art. 1 de la Ley 3542/2008**, introduce la siguiente modificación: “*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 período inmediatamente precedente...*”-----

A su vez, el **Art. 18 de la Ley 2345/2003**, prescribe: “*A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ... w) los Artículos 187, 192 numeral 2, 211, 217, 218, 219, 224 y 226 de la Ley N° 1115/97*”-----

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada, Art. 8 de la Ley 2345/03, modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, no se ha variado sustancialmente la cuestión regulada por dicha norma. Es por ello que los agravios de la accionante persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando por tanto un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación a la normativa vigente. Tenemos pues, el deber constitucional y legal de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de dar respuesta al justiciable, además de satisfacer el interés público en la protección y defensa de los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, nuestra Carta Magna garantiza la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos de los justiciables, máxime cuando en aplicación del principio *iura novit curiae*, ello no sólo es una facultad, sino que es deber del magistrado identificar el derecho positivo aplicable al caso, de manera a emitir un pronunciamiento congruente.-----

Respecto a este artículo y aun con la modificación introducida por el Art. 1 de la Ley 3542/08, la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema 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, o su modificatoria, la Ley 3542/08, 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 en nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 CN).-----

La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional, implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, debe favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción 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.-----

De ahí que al supeditar la actualización de los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones de forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. Tampoco la actualización debería hacerse en función a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo no siempre coincide con el promedio del 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 cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 considero que el mismo también 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 ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JULIA VICTORIA DUARTE FARIÑA C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542 DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 Y ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2015 - N° 1122.



actualización establecido en el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003.

Por las razones precedentemente expuestas, notando que el artículo impugnado aun modificación introducida, sigue colisionando el Art. 103 de nuestra Carta Magna, considero que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley 2345/2003 - modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008 - y del Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/2003, en relación a la accionante. Es mi voto.

A su turno la Doctora BAREIRO DE MÓDICA dijo: La señora JULIA VICTORIA DUARTE FARIÑA, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO" (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03); y contra el Artículo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL.SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO". Para el efecto arrima a estos autos la instrumental que acredita su calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación.

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 103, 137 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas afectan la actualización de su pensión.

Con respecto a la impugnación del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), entendemos que el mismo no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P.).

Entendemos que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay" como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 103 de la Constitución que dice: "La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad".

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

El Artículo 46 de la Constitución dispone: "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 injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios". Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: "El Estado Garantizara a todos los habitantes de la República: .... 2. "La igualdad ante las leyes...".

Miryam Peña Candia MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez Secretario

Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa.-----

Que, el **inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03** atacado en autos, deroga el Artículo 187 de la Ley N° 1115/97 "Del Estatuto del Personal Militar" que dice: "*El haber de retiro se establecerá sobre el monto total del último sueldo que tuviere el personal en el momento de pasar a inactividad. Los haberes del personal en inactividad serán equiparados en la misma proporción que los haberes del personal del servicio activo de la misma jerarquía. Este beneficio alcanza igualmente a aquellos que hayan obtenido su haber de retiro con anterioridad a la vigencia de la presente ley*".-----

Que al ser derogado el Artículo 187 de la Ley N° 1115/97 por el inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03, se produce la existencia de un "efecto retroactivo" sobre los beneficios ya adquiridos por la accionante, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto este último previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público en actividad, creando de esta manera una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03).-----

La normativa contemplada en el Artículo 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 contraviene el Artículo 14 de la Constitución que dice: "*Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado*".-----

Por lo manifestado precedentemente concluyo que las normas impugnadas contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-

Es de entender que ninguna Ley ordinaria puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se opone a lo establecido en preceptos constitucionales carecerá de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: "*La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución*".-----

Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **JULIA VICTORIA DUARTE FARIÑA** y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y del **inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03**, respecto de la misma, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Julia Victoria Duarte Fariña promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el inc. w) del Art. 18 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.-----

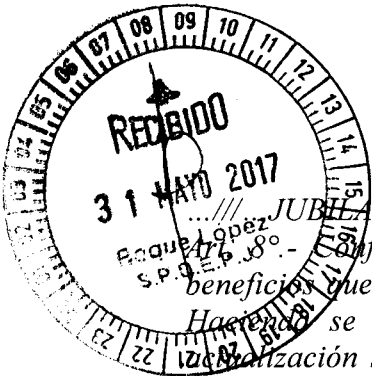
En autos se constatan copias de las documentaciones que acreditan que la recurrente reviste la calidad pensionada en carácter de heredera de efectivo de la Fuerzas Armadas de la Nación -Decreto N° 27265/1981-.-----

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. 14, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad y consecuentemente la inaplicabilidad de las mismas.-----

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 ...//...*"



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JULIA VICTORIA DUARTE FARIÑA C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542 DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 Y ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2015 - N° 1122.



JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", de la siguiente manera: Informe 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, 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.

Finalmente, en cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003, en la parte que deroga el Artículo 224 de la Ley N° 1115/97 el cual establece que "la pensión determinada en este título estará sujeta a las variaciones anuales establecidas por la Ley del Presupuesto General de la Nación para los sueldos del personal en actividad", en relación al mismo, y considerando que la señora Julia Victoria Duarte Fariña ha adquirido la condición de pensionada en carácter de heredera de Efectivo

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

de las FF.AA en el año 1981, creo oportuno considerar que el citado artículo impugnado al derogar el Art. 224 de la Ley N° 1115/97 contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar 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- y del Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 en la parte que deroga el Art. 224 de la Ley N° 1115/97, en relación a la señora Julia Victoria Duarte Fariña, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. 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.

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 532

Asunción, 29 de mayo de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- y del Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 en la parte que deroga el Art. 224 de la Ley N° 1115/97, en relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Ante Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

