



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"NILDA MONTIEL VDA. DE GONZALEZ C/
ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 MODIF. Y
AMPLIADA LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 18
INC. W) DE LA LEY Nº 2345/2003, Y ART. 6
DEL DECRETO REGLAMENTARIO Nº
1579/2004". AÑO: 2016 – Nº 1499.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *ochocientos veintinueve*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte* días del mes de *agosto* 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: "NILDA MONTIEL VDA. DE GONZALEZ C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 MODIF. Y AMPLIADA LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 18 INC. W) DE LA LEY Nº 2345/2003, Y ART. 6 DEL DECRETO REGLAMENTARIO Nº 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Nilda Montiel Vda. De Gonzalez, 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 **FRETES** dijo: La señora Nilda Montiel vda. de Gonzalez, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley Nº 3542/08; Art. 18 Inc. w) de la Ley 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*" y Art. 6 del Decreto Reglamentario Nº 1579/04.-----

Se constata que la accionante acompaña copia de la Resolución Nº 1449 de fecha 28 de mayo de 2007, acreditando por medio de este documento su calidad de heredera de efectivo de la Policía Nacional.-----

Arguye la accionante que siendo heredera de efectivo de la Policía Nacional. se encuentra legitimada activamente para plantear la presente acción contra las citadas disposiciones, alega que actualmente se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Consideran que el porcentaje establecido para determinar el monto que perciben en concepto de pensión jubilatoria en su carácter de heredera de efectivo de la Policía Nacional vulneran los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.-----

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*".-----

Corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional denunciada como conculcada por la accionante, así tenemos principalmente al art. 103 que expresa: -----

"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de

Abog. Julio O. Pavón Martínez
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

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 actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/2008 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.-----

Por otra parte, respecto a la impugnación del Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/2003 "Por el cual se deroga los artículos 187, 192 numeral 2, 211, 217, 218, 219, 224 y 226 de la Ley N° 1.115/97" ; se advierte que la accionante no expone ni individualiza cual es la normativa que pretende reivindicar, la misma solo se limita a enunciar genéricamente la impugnación de la mencionada disposición, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

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 Nilda Montiel vda. de Gonzalez, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **NILDA MONTIEL VDA. DE GONZALEZ**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover 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**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"NILDA MONTIEL VDA. DE GONZALEZ C/
ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 MODIF. Y
AMPLIADA LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 18
INC. W) DE LA LEY Nº 2345/2003, Y ART. 6
DEL DECRETO REGLAMENTARIO Nº
1579/2004". AÑO: 2016 – Nº 1499.-----

SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES
DEL SECTOR PÚBLICO"; contra el Artículo 18 inc. w) de la Ley Nº 2345/03 "DE...//...
REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE
JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"; y contra el Artículo 6 del
Decreto Nº 1579/04 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nº 2345, DE FECHA 24
DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL.
SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO". Para el efecto
arriba a estos autos las instrumentales que acreditan su calidad de heredera de efectivo de
la Policía Nacional. -----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 14, 46, 56, 102,
103, 109, 137, 141, 145 de la Constitución y funda su acción manifestando, entre otras
cosas, que las normas atacadas: "(...) ocasionan graves perjuicios económicos,
desconociéndose mi derecho adquirido como pensionada (...)".-----

TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones
de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas
impugnadas: -----

El Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº
2345/03) "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 2345/03, DE REFORMA Y
SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES
DEL SECTOR PÚBLICO", dice: "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. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios
correspondientes a los programas no contributivos". (Negritas y Subrayados son míos).----

El Artículo 18 inc. w) de la Ley Nº 2345/03 dice: "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 1115/97; (...)".-----

El Artículo 6 del Decreto Nº 1579/2004 dice: "Mecanismo de actualización de los
beneficios. En todos los casos, la actualización de las jubilaciones, pensiones y haberes de
retiro, se realizará de oficio en el mes de enero de cada año, multiplicando los haberes
vigentes en el año anterior por un factor de aplicación general que se calculará como
sigue (...)".-----

ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Con respecto a la impugnación del Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 (que modifica
el Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03), entendemos que tal modificación 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). -----

De la norma arriba transcrita se desprende que el Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08
(que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 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

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. FERRERO MODICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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.-----

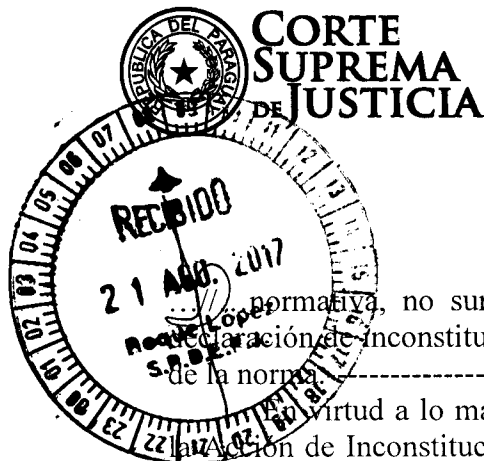
El Artículo 46 de la Constitución dispone: *"Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios"*. Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: *"El Estado Garantizará a todos los habitantes de la República: (...) 2. "La igualdad ante las leyes (...)".* 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. -----

Es de entender que las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes de la clase pasiva, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias provisionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado. -----

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"*.-----

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 no es aplicable a la accionante, por su calidad de heredera de efectivo de la Policía Nacional, por lo que no corresponde su análisis.-----

Finalmente, con respecto a la impugnación del **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04**, cabe señalar que al ser derogado el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida 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. Por tanto, el caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta...//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"NILDA MONTIEL VDA. DE GONZALEZ C/
ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 MODIF. Y
AMPLIADA LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 18
INC. W) DE LA LEY Nº 2345/2003, Y ART. 6
DEL DECRETO REGLAMENTARIO Nº
1579/2004". AÑO: 2016 – Nº 1499.-----

normativa, 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 virtud a lo manifestado, concluyo que corresponde *hacer lugar parcialmente* a
la acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **NILDA MONTIEL VDA. DE
GONZALEZ** y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley Nº
3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), respecto de la misma. Es mi voto.-

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra,
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.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 825-

Asunción, 17 de agosto 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 1º de la Ley 3542/08 (que
modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

