



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“LIDIA HORTENCIA HEYN DE ACOSTA C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y EL ART. 18 INCISO Y) (PRIMERA PARTE) DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 105 DE LA LEY N° 1626/00”.**  
**AÑO: 2015 – N° 1416.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Novecientos doce.** -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a cuatro días del mes de setiembre 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: “LIDIA HORTENCIA HEYN DE ACOSTA C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y EL ART. 18 INCISO Y) (PRIMERA PARTE) DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 105 DE LA LEY N° 1626/00”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Lidia Hortencia Heyn de Acosta, 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: La presente acción de inconstitucionalidad fue planteada por la señora **Lidia Hortencia Heyn de Acosta** contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° 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. 18 inc. y), primera parte, del mismo cuerpo legal.-----

Aduce la accionante que las disposiciones impugnadas violan lo dispuesto por los Arts. 14, 46 y 103 de la C.N. Manifiesta que la suma que percibe en su carácter de jubilada de la Función Pública, con una antigüedad de 30 años de servicios, no le permite gozar de los beneficios tanto sociales, gastos médicos como así también económicos.-----

A fin de efectuar un certero encuadre del caso bajo estudio, se debe precisar el exacto contenido y alcance de lo estatuido por las normas impugnadas, que son las siguientes:-----

El **artículo 1 de la Ley N° 3.542/2008**, que modificó el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, establece: “*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*”.-----

El **artículo 18 inc. y) de la Ley N.° 2345/2003** dispone: “*A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ...y) los Artículos 105 y 106 de la Ley N° 1.626/00.*”.-----

Respecto del primer artículo transcrito -y aun con la modificación introducida por el Art. 1° de la Ley N° 3542/08-, la acción de inconstitucionalidad es a todas luces

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
 Ministro

**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
 Ministra

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

procedente. En efecto, el artículo 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° 2345/2003, o su modificatoria, la Ley N° 3542/2008, 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 deben así actualizarse en igual proporción y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Debemos recordar que cuando se produce un aumento salarial, el primer aumento del funcionario activo aportante 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, la norma impugnada 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) calculado 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 de la primera parte del Art. 18 inc. y) de la Ley N.º 2345/2003, que deroga expresamente el Art. 105 de la Ley N.º 1626/2000, tenemos que éste último disponía que: *“Los haberes jubilatorios serán actualizados automáticamente en los mismos porcentajes de sueldos dispensados a los funcionarios en actividad, considerando las categorías y cargos correspondientes, de conformidad al Artículo 103 de la Constitución Nacional”*. Entiendo que el artículo impugnado lesiona las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 14, 46 y 103 de la Carta Magna, pues causa un perjuicio mayor en lo referente a la actualización de los haberes jubilatorios de la accionante, conforme con lo ya expuesto en lo referente al Art. 1º de la Ley N° 3542/2008.-

Por tanto, considero que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por la señora Lidia Hortencia Heyn de Acosta, y declarar inaplicables respecto a la accionante el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8º de la Ley N° 2345/2003, y el Art. 18 inc. y), primera parte, de la Ley N° 2345/2003. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Lidia Hortencia Heyn de Acosta promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley N° 3542/08 *“DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”* y contra el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03, por el cual se deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00 *“DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”*.-----

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que la accionante reviste la calidad de jubilada de la administración pública -Resolución DGJP N° 1691/2007-.-----

La recurrente alega que las normas impugnadas por medio de esta acción de inconstitucionalidad no solo vulneran lo expresamente preceptuado en el artículo 103 de la Constitución Nacional, sino que también va de contramano en relación a las disposiciones contenidas en los Arts. 14 y 46 de la citada Carta Magna.-----

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º 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 PÚBLICO”, de la siguiente manera: Art. 8º.- Conforme...///...*



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"LIDIA HORTENCIA HEYN DE ACOSTA C/  
ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y EL ART. 18  
INCISO Y) (PRIMERA PARTE) DE LA LEY N°  
2345/03 Y ART. 105 DE LA LEY N° 1626/00".  
AÑO: 2015 - N° 1416.**-----



... 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 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.-----

Ahora bien, en cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 - en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00 - el mismo conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone "La Ley garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad", consecuentemente, la disposición atacada crea mayores desigualdades en

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

**Dr. ANTONIO FRETTEL**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

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

cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

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 y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00- en relación a la señora Lidia Hortencia Heyn de Acosta, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora “Lidia Hortencia Heyn de Acosta”, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilada de la Administración Pública conforme a la Resolución DGJP N° 1691 del 20 de junio de 2007 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 y Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03.-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

1- El Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 dispone: “*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*”.-----

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por la accionante se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito precedentemente, deviene a toda luz 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° 3542/08, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcripta, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en 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 no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo 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 entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

La Constitución Nacional en su Art. 103 garantiza la actualización de los haberes de los jubilados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios activos. La Igualdad de tratamiento contemplado 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.-----...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"LIDIA HORTENCIA HEYN DE ACOSTA C/  
ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y EL ART. 18  
INCISO Y) (PRIMERA PARTE) DE LA LEY N°  
2345/03 Y ART. 105 DE LA LEY N° 1626/00".  
AÑO: 2015 - N° 1416.**-----



.....Nuestra Carta Magna garantiza también 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 hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "iura novit curiae" ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías -positivas y negativas- exigibles jurisdiccionalmente*. 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 aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, no ha sido derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El Artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por la accionante siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.-----

2- En cuanto al Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 "*Que deroga los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/00 De la Función Pública*" opino que esta disposición contraviene principios constitucionales establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Carta Magna, ya que no garantizan al funcionario jubilado la actualización de sus haberes en igualdad de trato que el establecido para el sector público activo. Ello es así puesto que el Art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que la ley debe garantizar que la actualización de los haberes jubilatorios sea en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, sin embargo la norma en cuestión subordina dicha actualización a la variación del índice de precios del consumidor (IPC) fijado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P.) ante lo cual esta impugnación debe prosperar.-----

En conclusión, conforme a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar a la Acción de Inconstitucionalidad en relación al Artículo 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03" y Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 con respecto a la Señora Lidia Hortencia Heyn de Acosta. 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.

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
Ministra

Ante mí:

**Abog. Julio C. Payón Martínez**  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 912 . -

Asunción, 04 de setiembre de 2.017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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

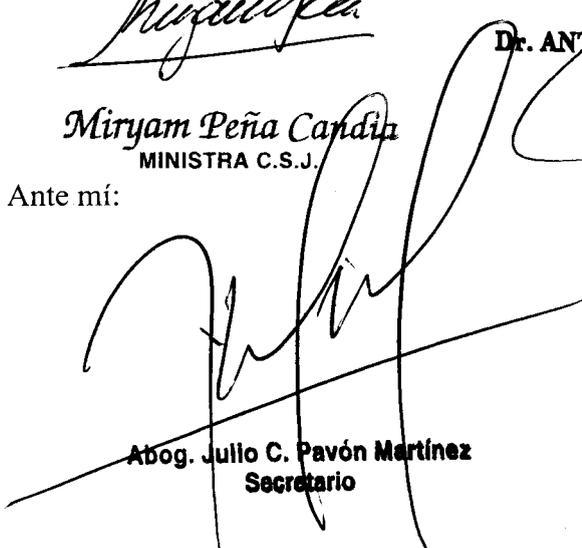
**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, y del Art. 18 inc. y) -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000-, con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

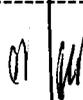


**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:



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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA**  
Ministra