



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "BLANCA LILA MENCIA RIVEROS C/ ART. 1 DE LA LEY 3542/2008, MODIFICATORIA DEL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003 Y LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) y Z) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 6 DEL DECRETO REGLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO N° 1579/2004". AÑO: 2015 - N° 775.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ciento setenta y cuatro.**-----

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a cuatro días del mes de septiembre 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: "BLANCA LILA MENCIA RIVEROS C/ ART. 1 DE LA LEY 3542/2008, MODIFICATORIA DEL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003 Y LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) y Z) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 6 DEL DECRETO REGLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Blanca Lila Mencía Riveros, 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 el Doctor **FRETES** dijo: La señora Blanca Lila Mencía Riveros promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "*QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, contra los Arts. 5 y 18 inc. y) e Inc. 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. 6 del Decreto N° 1579/04 "*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03*".-----

Se advierte en autos copia del Decreto N° 12154 del 28 de diciembre de 1979, en virtud del citado acto administrativo se acuerda la jubilación ordinaria a la señora Blanca Lila Mencía Riveros.-----

La recurrente manifiesta que las normas impugnadas vulneran disposiciones consagradas en los Arts. 46, 47, 57, 103 y 137 de la Constitución Nacional. Al mismo tiempo, peticona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad le sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas, consecuentemente se disponga que el monto que percibe en concepto de haber jubilatorio sea actualizado al monto que perciben los funcionarios en actividad.-----

En primer lugar cabe el análisis de 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 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*

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

Agostino G. Pavón Martínez  
Secretario

*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 esclarecer 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 al 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.-----

Por otro lado, cabe manifestar que en el Decreto N° 12154 del 28 de diciembre de 1979 -por la cual la accionante adquiere la calidad de jubilada- se dispuso de manera expresa acordar la jubilación ordinaria a la Sra. Blanca Lila Mencia Riveros conforme a los beneficios previstos en el Art. 4 de la Ley N° 369 del 20 de agosto de 1956, en tal sentido corresponde traer a colación lo dispuesto por la referida disposición de la Ley N° 369/56:---

*Artículo 4°.- Las jubilaciones ordinarias acordadas con arreglo a lo dispuesto en los Artículos 1° y 2° de la presente Ley, estarán sujetas, en lo sucesivo a ajustes anuales, contemplando las variaciones de los sueldos de iguales categorías en las Leyes de Presupuesto General de la Nación. (Ver artículo 103 de la Constitución Nacional).*-----

*En materia de jubilaciones extraordinarias, acordadas con arreglo a lo dispuesto en el Art. 20 de la presente Ley, el Ministerio de Hacienda dispondrá ajustes similares con consideración de las posibilidades resultantes de los ingresos de los recursos destinados a fondos jubilatorios.*-----

Así, tenemos que en relación a la recurrente se da una situación jurídica particular; es sabido que el derecho adquirido supone la ocurrencia de un hecho adquisitivo que se materializa cuando un sujeto tiene ya un derecho como suyo en carácter de titular, por haber pasado a integrar su patrimonio, en relación a la Sra. Blanca Lila Mencia ...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"BLANCA LILA MENCIA RIVEROS C/ ART. 1 DE LA LEY 3542/2008, MODIFICATORIA DEL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003 Y LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) y Z) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 6 DEL DECRETO REGLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO N° 1579/2004". AÑO: 2015 - N° 775.**-----



En relación a la impugnación presentada contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 establece que "La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará 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".-----

En este apartado es dable puntualizar que en el caso de autos, la señora Blanca Lila Mencía Riveros inició sus aportes y se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la vigente actualmente, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones la citada accionante ya contaba con derechos adquiridos, motivo por el cual la disposición recurrida en el párrafo anterior no le produce agravios, ello considerando que dicha disposición no es susceptible de aplicación a la misma dado el principio constitucional de irretroactividad de la ley.-----

En cuanto a la objeción planteada contra el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 - por el cual se deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00- cabe manifestar que el mismo también 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 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.-----

Ahora bien, en cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. z) de la Ley N° 2345/2003, es oportuno considerar que el mismo deroga los Artículos 30, 31, y 32 de la Ley 1725/2001 "Que establece el Estatuto del Educador"; teniendo en cuenta el carácter que reviste la accionante -jubilada de la Administración Pública- dicha disposición no le es susceptible de aplicación.-----

Finalmente, en relación a la objeción planteada contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición era reglamentaria 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- y al 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 Blanca Lila Mencía Riveros, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

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

**DR. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora "*Blanca Lila Mencia Riveros*", en su calidad de Jubilada de la Administración Pública conforme al Decreto N° 12.154 de fecha 28 de diciembre de 1979 cuya copia autenticada acompaña, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 (Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03); Arts. 5 y 18 Incs. y) e z) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Manifiesta la accionante que las disposiciones legales impugnadas violan lo establecido en los Arts. 46, 47, 103 y 137 de la Carta Magna, y que la aplicación del porcentaje correspondiente utilizando el Índice de Precios al Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación que se aplica al universo de los jubilados debe respetar las distintas jerarquías y escalas salariales de los beneficiarios jubilados, cuyos haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

1- El Art. 1° de la Ley N° 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 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...*".-----

Primeramente debemos afirmar que el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03, pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3542/08, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada.-----

El Art. 103 de la C.N. dispone que "La Ley" garantizará 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 a "...el mecanismo preciso a utilizar" la Ley N° 3542/08 no puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecería de validez (Art. 137 CN).-----

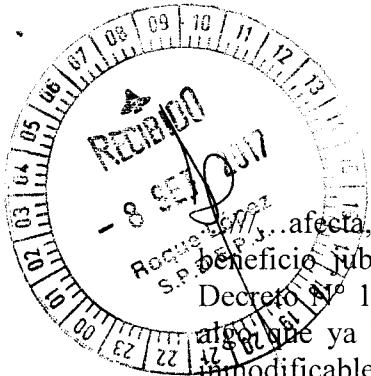
La Constitución Nacional ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "...en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad" (Art. 103 CN); la Ley N° 3542/08 supedita "a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el BCP", 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 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.-----

2- Con respecto al Art. 5 de la Ley N° 2345/03 cabe señalar que la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación de esta norma, ya que no le ...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“BLANCA LILA MENCIA RIVEROS C/ ART. 1 DE LA LEY 3542/2008, MODIFICATORIA DEL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003 Y LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) y Z) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 6 DEL DECRETO REGLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO N° 1579/2004”. AÑO: 2015 – N° 775.**-----



afecta, por cuanto es sujeto pasivo –jubilada, y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la Ley N° 2345/2003 conforme puede verse con el Decreto N° 12.154 de fecha 28 de diciembre de 1979 y por tanto no puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable.-----

3- En relación con la impugnación referida al Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 creo oportuno considerar que el mismo 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 actualización establecido en la Ley N° 3542/08. Sin embargo, el Art. 18 Inc. z) de la Ley N° 2345/03 deroga los Arts. 30, 31 y 32 de la Ley N° 1725/01 “Del Estatuto del Educador”, y teniendo en cuenta que la accionante es Jubilada de la Administración Pública- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social- dicha normativa no le es aplicable.-----

Finalmente, el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03. Actualmente, con la nueva redacción instituida 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. En consecuencia, el caso sometido a consideración de esta Sala 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 consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Art. 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 por los fundamentos ya expuestos. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, 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

CLAUDIO BARBERO  
MODERADOR

Ante mí:

Abog. Julio C. Favón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 974 . -

Asunción, 04 de setiembre de 2.017.-

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 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- 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 accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

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

**Dr. ANTONIO FRUTOS**  
Ministro

**Gladys E. Fernández de MODENA**  
Ministra

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