



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"JULIO CÉSAR PAGLIARO CORRALES C/  
ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008". AÑO: 2016 -  
Nº 600.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO.**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a 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: "JULIO CÉSAR PAGLIARO CORRALES C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Julio Cesar Pagliaro Corrales, por derecho propio 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, el señor: **JULIO CESAR PAGLIARO CORRALES**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la ley 3542/08.

Acredita la legitimación activa, en calidad de jubilado de la Administración Pública, con la Resolución DGJP - B Nº 949 de fecha 7 de mayo de 2014 a fs. 2, en la cual se deja establecido el haber jubilatorio del peticionante. Motiva su petición, en la vulneración del artículo 103, 46, 14 y 137 de la Constitución, manifestando que la prelación de las leyes es la más elemental enseñanza en materia jurídica, y se debe recordar que en la prelación de la leyes, la Carta Magna ocupa el primer lugar, por lo que debe estarse dispuesto en la misma.

El Fiscal Adjunto Augusto Salas Coronel, al contestar la vista, conforme Dictamen Nº 1014 de fecha 25 de julio de 2016 (fs. 09/ 10), aconseja el rechazo de la acción, por no haber expuesto las razones por las cuales considera que el 1º de la Ley 3542/08, es contrario a la Constitución.

El **Artículo 1º de la Ley 3542/2008**, expresa "Modificase el artículo 8º de la LEY Nº 2345/08 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO: en los siguientes términos: "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..."

Iniciando el estudio del artículo 1º de la Ley Nº 3542/2008, concerniente a la modificación del artículo 8º de la Ley 2345/2003, se concluye que la acción de inconstitucionalidad es a todas luces 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, la Ley 3542/2008, ni normativa alguna, puede oponerse a lo establecido en la norma

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

constitucional citada, puesto que carecerían de validez conforme al orden de prelación que rige en nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 CN).-----

La igualdad de tratamiento consagrada en la referida 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 de los funcionarios activos. Debe recordarse que al producirse el aumento salarial del funcionario activo, su primer aumento pasa íntegramente 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 norma cuestionada a la actualización de 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, 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.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008 "*Que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003*", en relación a la accionante. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El Señor Julio César Pagliaro González 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"*.-----

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que el accionante reviste la calidad de jubilado de la Administración Pública -Resolución N° 949/2014-.-----

El 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. Solicita la inaplicabilidad de la disposición recurrida y consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios.-----

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 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"*.-----

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 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...///...*



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"JULIO CÉSAR PAGLIARO CORRALES C/  
ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008". AÑO: 2016 -  
N° 600.

... 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° 3542/2008 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.

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 en relación al señor Julio César Pagliaro González, ello de conformidad  
al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor "*Julio César  
Pagliaro Corrales*", por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su  
calidad de Jubilado de la Administración Pública conforme a la Resolución DGJP N°  
949/14 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, 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".

Manifiesta el accionante que la norma impugnada vulnera lo expresamente  
preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, ya que no permite que su haber  
jubilatorio sea actualizado de acuerdo al tratamiento dispensado al funcionario público en  
actividad.

El Art. 1° de la Ley N° 3542/08 reza: "...*Modificase 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*

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

  
**Dr. ANTONIO FRETES**

  
**GLADYS BAREIRO DE MÓNICA**  
Ministra

  
**Abog. Julio G. Pavón Martínez**  
Secretario

*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.-----

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 esta línea de argumento, el Poder Judicial, y en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligado a remover factores que propicien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que propicie la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscabada y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"JULIO CÉSAR PAGLIARO CORRALES C/  
ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008". AÑO: 2016 -  
Nº 600.**-----

Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas, opino que se debe hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03" en relación con el 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*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

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

*Gladys E. Bareiro de Mónica*  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

Ante mí:

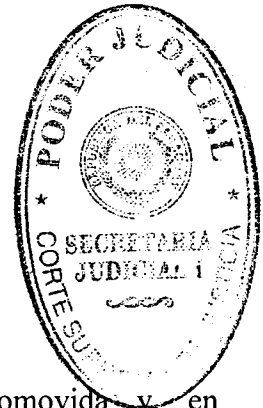
*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

**SENTENCIA NUMERO: 999.**

Asunción, 13 de setiembre 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 Art. 1 de la Ley Nº 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", con relación al accionante.-----

**ANOTAR,** registrar y notificar.-----

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

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

*Gladys E. Bareiro de Mónica*  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

Ante mí:

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