

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ELENA BEATRIZ BAEZ VDA. DE GARAY C/  
ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 QUE  
MODIFICA Y AMPLIA EL ART. 8° DE LA LEY  
N° 2345/2003". AÑO: 2017 - N° 905.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Seiscientos doce. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los dos días del mes de agosto 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 MIRYAM PEÑA CANDIA, ANTONIO FRETES y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ELENA BEATRIZ BAEZ VDA. DE GARAY C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MODIFICA Y AMPLIA EL ART. 8° DE LA LEY N° 2345/2003", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Elena Beatriz Báez Vda. de Garay, 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 la señora Elena Beatriz Báez Vda. de Garay por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, 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 De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público".-----

En primer término, es dable hacer mención que como Corte Suprema de Justicia tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en cada causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de las personas. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías en ella amparadas.-----

Nuestra Carta Magna garantiza la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que no podemos dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime en aplicación del principio *iura novit curiae*, que no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber de analizar el derecho positivo aplicable en cada caso de forma hermenéutica y armoniosa.-----

Conforme a este punto, debemos analizar la cuestión planteada en la presente acción, y en este sentido, se constata que la señora Elena Beatriz Báez Vda. de Garay a los efectos de acreditar su legitimación activa, su calidad de viuda heredera de extinto efectivo retirado de las Fuerzas Armadas de la Nación, acompaña copia de la Resolución N°1204 de fecha 16 de agosto de 2002 dictada por el Ministerio de Hacienda, por la cual se resuelve "ACORDAR pensión a LA SRA. ELENA BEATRIZ BÁEZ VDA. DE GARAY, viuda del extinto Coronel Pablino Garay Maciel, en la suma mensual de GUARANÍES DOS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS (Gs.2.989.800.-), de conformidad con los Arts. 209°, 211°, inc. a), 216°, 217°, inc. a), 218°, inc. c), 220°, 224° y 226° de la Ley N° 1115/97 "Del Estatuto del Personal Militar"(f.3).-----

Asimismo, como fundamento de su pretensión sostiene que esta norma impugnada viola flagrante y desconsideradamente sus derechos debido a que siendo heredera de un

Dra. Gladys E. Bareiro de Modica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Mart  
Secretario

ciudadano que prestó sus servicios a las Fuerzas Armadas, le corresponde percibir lo que legítimamente correspondía a su extinto esposo.-----

El **Art. 1° de la Ley N° 3542/2008**, que modifica 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”*.-----

En la concreta situación que nos plantea el caso en estudio, se advierte que la accionante interpreta que la Constitución Nacional establece que el haber jubilatorio, percibido por el funcionario jubilado y los pensionados, debe ser el mismo al salario percibido por el funcionario en actividad, cuestión que no se ajusta al verdadero espíritu de la norma. La actualización salarial –a la que hace referencia el Art. 103 de la Carta Magna– se refiere al reajuste de los haberes en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento –actualización– de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 –modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008–, que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una regulación discriminatoria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional, que como dijéramos, dispone que la Ley garantizará su actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Por lo dicho, estimo inconstitucional 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, considero que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003– con relación a la accionante Elena Beatriz Báez Vda. de Garay. **Es mi voto.**-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Elena Beatriz Báez Vda. de Garay promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

Se constata que la accionante acompaña copias de las documentaciones que acreditan su calidad de heredera de efectivo de la Fuerzas Armadas de la Nación - *Resolución N° 1204/2002*-.-----

Se alega en la acción planeada que actualmente la Sra. Elena Beatriz Báez Vda. de Garay se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Se peticiona la declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas por ser las mismas transgresoras de las disposiciones contenidas en los Arts. 14, 45, 46, 47, 95, 102, 137 y 138 de la Constitución Nacional; y, consecuentemente se disponga que el monto que percibe en concepto de pensión en su carácter de heredera de efectivo de las FF.AA. sea actualizado al monto que perciben los funcionarios en actividad.

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: *“Modificase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 ...//...*



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
“ELENA BEATRIZ BAEZ VDA. DE GARAY C/  
ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 QUE  
MODIFICA Y AMPLIA EL ART. 8° DE LA LEY  
N° 2345/2003”. AÑO: 2017 – N° 905.-----

DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”, de la siguiente manera: Art. 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, 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 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”.

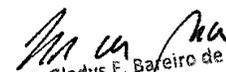
Se verifica claramente que la Constitución Nacional en su Art. 103 dispone que la Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, mientras que la Ley N° 3542/08 supedita a la variación del índice de precios del consumidor 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.-----

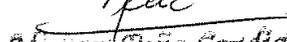
La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos 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.-----

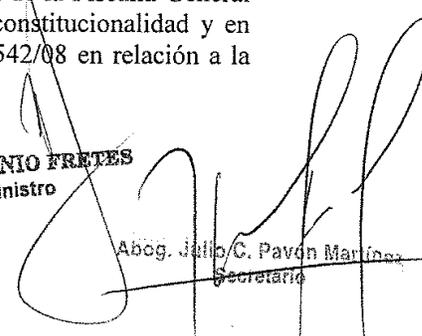
En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al “mecanismo preciso a utilizar” la Ley N° 3542/2008 no puede bajo ningún 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, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, 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 a la

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Sra. Elena Beatriz Báez Vda. de Garay, de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Elena Beatriz Báez Vda. de Garay, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abg., acompaña a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad la Resolución N° 1204 de fecha 16 de agosto de 2002, como documento que acredita la calidad de Heredera de Efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, impugnando por dicha representación el art. 1 de la Ley N° 3542/2008.-----

Manifiesta la accionante que es Viuda del extinto Coronel Pablino Garay, alega que la citada normativa afecta varias disposiciones y vulnera los artículos 14, 45, 46, 47, 57, 95, 102, 137 y 138 de la Constitución Nacional.-----

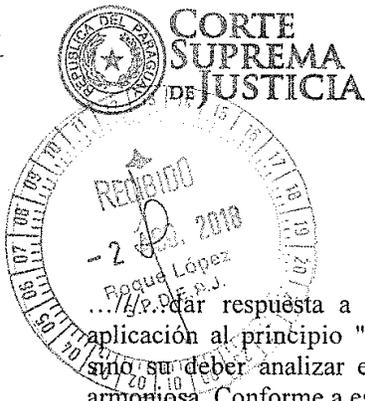
En atención al caso planteado, considero que si bien el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, en lo sustancial persiste el agravio generado por el anterior cuerpo legal, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios se realizará en base al IPC, motivo por el cual los argumentos expuestos por esta vía son considerados, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha. La normativa legal que agravia al accionante, es el Artículo 1° de la Ley N° 3542/2008 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 de fecha 24 de diciembre de 2003 *"De Reforma Y Sostenibilidad De La Caja Fiscal. Sistema De Jubilaciones Y Pensiones Del Sector Publico"*, que expresa: *"Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los 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. El Poder Ejecutivo reglamentará el mecanismo preciso a utilizar. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos"*.-----

Por tanto, ni la ley, en este caso la 3542/2008, puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al *"promedio de los incrementos de salarios..."* crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución Nacional, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos. No olvidemos que la Carta Magna en su Artículo 103 garantiza la "igualdad de tratamiento" entre el monto que deben percibir los jubilados y los funcionarios públicos en actividad.-----

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 se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios".-----

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 éstas 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.-----

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...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ELENA BEATRIZ BAEZ VDA. DE GARAY C/  
ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 QUE  
MODIFICA Y AMPLIA EL ART. 8° DE LA LEY  
N° 2345/2003". AÑO: 2017 - N° 905.**

dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "iuranovitcuriae" 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 Nacional 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 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 favorezca la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscaba y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008. 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:

Dra. Gladys E. Baireiro de Méndez  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FREYTES  
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio E. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 612 - -**

Asunción, 02 de agosto de 2018.-

**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 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003– en relación a la accionante.-----

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

*[Signature]*  
Dra. Gladys C. Barón de Méndez  
Ministra

*[Signature]*  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

*[Signature]*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

