



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *seiscientos setenta y dos.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los días del mes de *agosto* del año dos mil diez y ocho, estando 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: "GRACIELA MERCEDES GONZALEZ VDA. DE ALVAREZ C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08; ART. 18 INC. W) DE LA LEY 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Graciela Mercedes González Vda. De Alvarez, 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 Mercedes Graciela González Vda. de Álvarez promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 18 Inc. w) 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. 1 de la Ley N° 3542/08 - Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

En autos se constatan copias de las documentaciones que acreditan que la recurrente reviste la calidad de pensionada en carácter de heredera de efectivo retirado de las FF.AA -Resolución DGJP B N° 4971/2016.-----

Refiere la accionante que siendo pensionada se encuentra legitimada para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alega que actualmente se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Considera que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes en igualdad de tratamiento dado a 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 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*".-----

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 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.*-----

Dra. Gladys Bareiro de Mónica

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

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*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° 3542/08 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.-----

En cuanto al inc. w) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, la recurrente primeramente direcciona su impugnación en relación a la derogación del Art. 187 de la Ley N° 1115/97, el cual dispone en relación al “*HABER DE RETIRO POR TIEMPO DE SERVICIO*”, cabe mencionar que en autos la accionante reviste el carácter de heredera, por lo cual la disposición cuya derogación reclama por medio de esta acción no es susceptible de aplicación a la misma.-----

Por otro lado, en relación a las demás disposiciones de la Ley N° 1115/97 que fueran derogadas por el inciso w) de la Ley N° 2345/03 y que en autos reclama la accionante, cabe advertir que de las documentaciones agregadas se constata de manera efectiva que la señora Mercedes Graciela González Vda. de Álvarez ha adquirido la calidad de pensionada en su carácter de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación en el año 2016, siendo así, queda evidenciado que la misma durante la vigencia de la Ley N° 1115/97 contaba con derechos en expectativa y no así con derechos adquiridos tal y como reclama en autos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de pensiones sobrevino de manera anterior a la pensión que fuere concedida a la citada accionante.-----

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 Mercedes Graciela González Vda. de Álvarez, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora GRACIELA MERCEDES GONZALEZ VDA. DE ALVAREZ, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, promueve 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 SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”**; contra el **Artículo 18 inc. w) 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 **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**.-----

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GRACIELA MERCEDES GONZALEZ VDA. DE ALVAREZ C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08; ART. 18 INC. W) DE LA LEY 2345/03". AÑO: 2017 - N° 613.-----**

Alega la recurrente que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103, 137 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas dejan de lado la actualización automática de equiparación con los del servicio activo.-----

**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 8 de la Ley N° 2345/03**, modificado por el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** "**QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO**", 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 N° 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 N° 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 de **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**, modificado por el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08**, entendemos que este último 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).-----

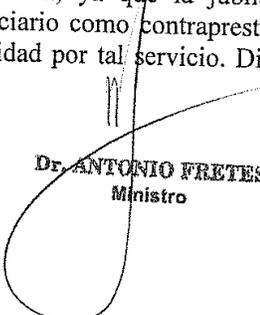
De la norma arriba transcrita se desprende que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "**Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay**" como tasa de 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**".-----

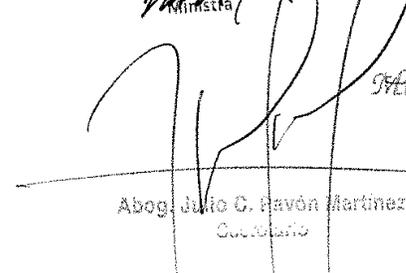
La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorece de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes debe actualizarse en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto 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.-----

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

Dra. Gladys Barreiro de Aranda  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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. -----

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. -----

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 dice: *“El haber de retiro se establecerá sobre el monto total del último sueldo que tuviere el personal en el momento de pasar a inactividad. Los haberes del personal en inactividad serán equiparados en la misma proporción que los haberes del personal del servicio activo de la misma jerarquía. Este beneficio alcanza igualmente a aquellos que hayan obtenido su haber de retiro con anterioridad a la vigencia de la presente ley”*.-----

Que al ser derogado el Artículo 187 de la Ley N° 1115/97 por el inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03, se produce la existencia de un “efecto retroactivo” sobre los beneficios ya adquiridos por la accionante, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto este último previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público en actividad, creando de esta manera una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03).-----

La normativa contemplada en el Artículo 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 contraviene el Artículo 14 de la Constitución que dice: *“Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado”*.-----

Por lo manifestado precedentemente concluyo que las normas impugnadas: **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), y **Artículo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03** contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

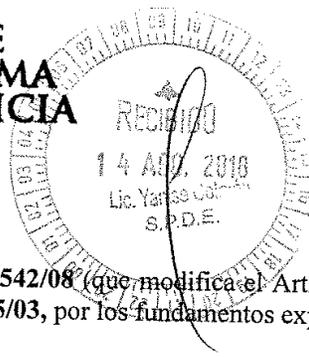
Es de entender que ninguna Ley ordinaria puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se opone a lo establecido en preceptos constitucionales carecerá de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: *“La 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”*.-----

En cuanto al **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 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.-----

Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad respecto de la accionante del **Artículo 1 de**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GRACIELA MERCEDES GONZALEZ VDA. DE ALVAREZ C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08; ART. 18 INC. W) DE LA LEY 2345/03". AÑO: 2017 – N° 613.-----**

la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y del Artículo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Comparto la conclusión a la que ha arribado el Dr. Antonio Fretes. Con relación al artículo 18° inciso w) de la Ley N° 2345/2003 adhiero a los fundamentos expuestos en su voto; a la vez, respecto al artículo 1° de la Ley N° 3542/2008, agrego las siguientes consideraciones:-----

A la vista de los agravios expuestos por la accionante con relación a la impugnación del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, es menester aclarar el contenido y alcance del precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega. El Art. 103 de nuestra Carta Magna prescribe: *"Del Régimen de Jubilaciones. Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y 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"*. (Negritas son mías).-----

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcrita. La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial —dispuesta por 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 pensionados, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Hecha la aclaración que precede y siguiendo con el análisis de la acción presentada —en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones— la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda supedita la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003. Este artículo establece la actualización de oficio de forma anual de los haberes jubilatorios y pensiones en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, lo cual constituye una aplicación arbitraria que no condice con el texto constitucional, en razón de que el IPC no siempre coincide con el 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 efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los pasivos —jubilados y pensionados—, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción en que lo ejecuta el Ministerio de Hacienda respecto de los activos (el subrayado es mío).-----

De allí que, en el caso de que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir aquel aumento —en igual porcentaje— sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.-----

Finalmente, cabe resaltar que 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 nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución).-----

En conclusión, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente 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 señora Graciela Mercedes González Vda. de Álvarez. **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:

*[Signature]*  
Dra. *[Signature]* Beiro de Mónica  
Ministra

*[Signature]*

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

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

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

SENTENCIA NÚMERO: 672.-

Asunción, 43 de agosto de 2018.-

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 Art. 1° de la Ley 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003— con relación a la accionante.

**ANOTAR**, registrar y notificar.

*[Signature]*  
Dra. *[Signature]* Beiro de Mónica  
Ministra

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

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

