



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *Noveientos cuarenta y cinco*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *de cinco* días del mes de *octubre* 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: “ADA MARGARITA PENAYO VDA. DE ALFONSO C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y LOS ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Ada Margarita Penayo Vda. de Alfonso, 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: Se presenta ante esta Sala la señora Ada Margarita Penayo Vda. de Alfonso, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la ley N° 3542/2008 “*Que modifica y amplía la Ley N° 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”* y el Art. 18 de la Ley N° 2345/2003 “*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”*”.-----

La accionante alega que la norma que regula la Caja Fiscal viola las disposiciones contenidas en los Arts. 46, 47, 103 y 137 de la Constitución y que “*es inconstitucional, por sus conceptos y alcances, que orillan la ilegalidad, pues en mi carácter de viuda de un Policía fallecido en acta de servicio, me perjudica notoriamente. Pues no me concede los beneficios que corresponden, y ante esta circunstancia no me queda otra alternativa más que recurrir a la instancia jurisdiccional correspondiente, pues corresponde declarar, en primer lugar, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la ley 3.542/2008, y los Arts. 8° y 18° de la ley 2.345/2003, de la Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, porque esta ley restringe el derecho de que se me aumente el sueldo como heredera de un Policía caído en cumplimiento del deber, protegiendo la sociedad y los bienes de sus habitantes*”.-----

Asimismo, a los efectos de acreditar legitimación activa, calidad de viuda de extinto efectivo de la Policía Nacional, acompaña a su presentación copia del Decreto N° 15.741 del 17 de diciembre de 2001 se le acordó pensión de conformidad con los Arts. 1° inc.1) de la Ley N° 632/1995 y 92° de la Ley N° 222/1993 (fs. 4/5). Con lo que, a la vista de los agravios esgrimidos y la situación particular de la accionante se constata que la misma se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad.-

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos, es menester aclarar —en primer término— 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).-----

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

*[Signature]*  
Miryam Peña Candia  
Ministra

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcripta. 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. 1º de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8º 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 lo que respecta a la impugnación del Art. 18 de la Ley 2345/2003, se puede notar que la accionante lo hace en forma genérica, sin especificar el inciso, ni hacer referencia alguna a las disposiciones cuya derogación les estarían causando agravios; por lo que, por falta de fundamentación e individualización concreta de la lesión, debe desestimarse la acción con relación a esta norma.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8º de la Ley N° 2345/2003—, con relación a la accionante. **Voto en ese sentido.**-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora **ADA MARGARITA PENAYO VDA. DE ALFONSO** promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º 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”*”, y contra el Art. 18 de la Ley N° 2345/03 “*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”*”.-----

Consta en autos copia del Decreto N° 15741, del 17 de diciembre de 2001, dicho documento acredita que la accionante reviste el carácter de pensionada de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, dado la condición de la misma -Herederas de Efectivo de la Policía Nacional-.-----

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. 46, 47 y 137 de la citada Carta Magna. -----

RECIBIDO  
19 OCT. 2018  
ROQUE S. P. DE  
5.00.00.000

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 SUSTENIBILIDAD 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.

La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”.

En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la confusión en materia conceptual en lo que respecta a la “equiparación” como a la “actualización” de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.

En primer lugar, la “equiparación” salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores.


Mientras que por otro lado, la “actualización” salarial -a la que hace referencia el Art. 103 de la CN- se refiere al reajuste de los haberes en comparación, que implica una igualdad de montos base para el cálculo de los haberes devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.


Lo que la Constitución establece en el in fine del artículo transcrito, implica que el monto jubilatorio, el cual es resultado de la aplicación de un porcentaje a un monto base, se calculará sobre la remuneración de los funcionarios activos y se aplicará a los inactivos, esto a fin de que con el transcurrir del tiempo, las remuneraciones imponibles no se tornen ínfimas debido al estancamiento de los montos por no condecir al desarrollo de la economía nacional, idea ya manifestada en la Convención Nacional Constituyente, en palabras del Convencional Benjamín Maciel Pasotti quien expresó: “en razón del conocimiento que tengo de miles de maestros jubilados, que están cobrando sueldos que van desde 30 a 40 mil guaraníes. Y es mi preocupación, entonces, en ese sentido, si cuál es la razón por la que no se pueda garantizar la actualización de los haberes de estas personas...” (Plenaria, Diario de Sesiones N° 20 del 08/IV/1992).

Por otra parte, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos 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 Banco Central del Paraguay como tasa de actualización.

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

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam P. Cu Cundia  
JUEGADELA C.S.J.

  
Abdo Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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.-----

Por otra parte, respecto a la impugnación del Art. 18 de la Ley N° 2345/2003, el cual establece la derogación de determinadas disposiciones legales; en este punto, se advierte que la accionante no expone ni individualiza cual es la disposición normativa que pretende reivindicar, la misma solo se limita a una impugnación genérica de la mencionada disposición, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, 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 **ADA MARGARITA PENAYO VDA. DE ALFONSO**, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

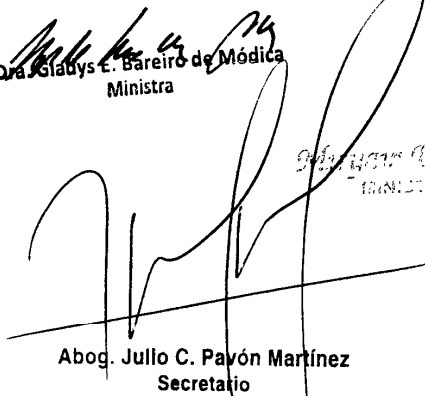
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Dra. Gladys C. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Dra. Margarita Peña Candia  
Ministra C.S.J.

  
Dr. ANTONIO PÉREZ  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 955**

Asunción, 10 de octubre de 2018.-

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ADA MARGARITA PENAYO VDA. DE ALFONSO C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y LOS ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 1710.-----

**RESUELVE:**

**HACER LUGAR *parcialmente*** a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 — que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, con relación a la accionante.-----

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

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Modica  
Ministra

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FELTES  
Ministro C.S.J.

Ante mí:

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

