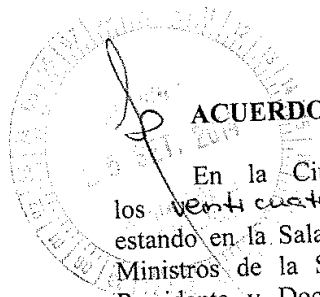




**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
 "Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**"LIBRADA DE LA NIEVE MIRANDA GUERRERO C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2010 - N° 1076.**



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Novientos cincuenta y cinco.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veinti cuatro~~ *veinte* días del mes de ~~agosto~~ *septiembre* del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LIBRADA DE LA NIEVE MIRANDA GUERRERO C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Librada de la Nieve Miranda Guerrero, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada.

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 accionante señora **LIBRADA DE LA NIEVE MIRANDA GUERRERO**, en ejercicio de sus propios derechos y bajo patrocinio de abogada, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 "Que modifica y amplía la Ley N° 2345/03 'De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones del Sector Público'; Arts. 8 y 19 inc. y) y z') de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones del Sector Público" y el Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04.

Justifica su legitimación con la Resolución DGJP N° 868 de fecha 30 de marzo de 2007, documento que acredita su calidad de **JUBILADA DE LA POLICIA NACIONAL**.

Argumenta que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, consagrados en los Arts. 14, 46, 47, 86, 88, 92, 103, 109, 137 y 260 de la Constitución Nacional.

Con relación al análisis de las normas atacadas, el Art. 1 de la Ley 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 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..."

Debemos afirmar que el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 de la Ley N° 2345/03, pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Art. 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.

**VICTOR M. NÚÑEZ R.**  
 MINISTRO

*Dr. Gladys Bareiro de Módica*  
 Ministra

**Dr. ANTONIO FRETES**  
 Ministro

*Abog. Arnaldo Levera*  
 Secretario

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 dispensando al funcionario público en actividad" (Art. 103 CN); la Ley N° 3542/08 supedita la actualización "...al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y al IPC calculado 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 se 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.-----

Respecto a la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, resulta que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción de la Ley N° 3542/2008, 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° 1579/2004.-----

Por otra parte, en cuanto a la impugnación del inciso y) del Art. 18, debemos tener en cuenta que el mismo deroga ciertos artículos de la Función Pública, por lo tanto, teniendo en cuenta que la accionante es Jubilada de la Policía Nacional, dicha normativa no le es aplicable.-----

En el mismo sentido y en referencia al inc. z') del Art. 18, advertimos que dicha disposición tiene sustento en el contenido de la propia Ley N° 2345/03. En efecto, dicho inciso constituye una redacción de forma en la cual se consigna la derogación de toda disposición legal que se oponga a lo dispuesto en la Ley N°2345/03. En consecuencia, la determinación de la constitucionalidad o no de dicha disposición depende de lo resuelto en referencia a otros artículos cuestionados de la misma ley.-----

En consecuencia y basado en las consideraciones que anteceden corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, declarando la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08. Es mi voto.-----

A su turno, la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora *Librada de la Nieve Miranda Guerrero*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover 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 PÚBLICO"**, (que modifica el **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, Artículo 18 incisos y) y 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 **Artículo 6 del Decreto N° 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOS-** ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"LIBRADA DE LA NIEVE MIRANDA  
GUERRERO C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008  
Y ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART.  
6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2010 -  
N° 1076.-----

...III... TENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO". Para el efecto, arrima los documentos que acreditan su calidad de JUBILADA de la Policía Nacional (Decreto N° 10024 de fecha 2 de marzo de 2007 y Resolución DGJP N° 868 de fecha 30 de marzo de 2007).-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 47, 86, 88, 92, 103, 109 y 137 de la Constitución Nacional y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas le ocasionan un perjuicio patrimonial.-----

Es oportuno mencionar que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, se encuentra actualmente derogado por el Artículo 1° de la Ley N° 3542/08, aun así es de destacar que la nueva normativa 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.).-----

El Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) 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 Subrayado son míos).-----

De la norma transcripta se desprende que la actualización de todos los beneficios pagados por la dirección General de Jubilaciones y Pensiones se sujeta 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", y como consecuencia, lo dispuesto también por el Artículo 14 de la Ley Suprema que dice: "Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado".-----

La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional (Artículo 103) implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos debiera favorecer de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes deberían 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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

Es de resaltar 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 del sector pasivo, 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 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

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

Dra. Gladys Badoiro de Mónica  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, 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 núm. 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. -----

Con relación al **Artículo 18 incisos y) y z’)** de la Ley N° 2345/03 entendemos que los mismos también contravienen principios establecidos en los Artículos 14, 46, 47 y 103 de la Constitución, creando una mayor desigualdad en el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08.-----

Es de entender que tanto las leyes como los actos administrativos no pueden oponerse a lo establecido en preceptos constitucionales, pues carecerían 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 lo manifestado precedentemente concluyo que las normas impugnadas por la accionante (Artículo 1° de la Ley N° 3542/08, Artículo 18 incisos y) y z’) contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 14 “*De la Irretroactividad de la Ley*”, 46 “*De la Igualdad de las personas*”, 47 num. 2) “*De las Garantías de la Igualdad*”, 103 “*Del Régimen de Jubilaciones*” y 137 “*De la Supremacía de la Constitución*” de la Constitución siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

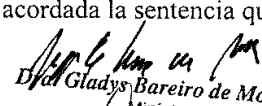
Así las cosas, opino que debe *hacerse lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **Librada de la Nieve Miranda Guerrero** y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1° de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y de los **incisos y) y z’)** del **Artículo 18 de la Ley 2345/03**, respecto de la misma, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----


A su turno, el Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** manifestó adherirse 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:-----

  
NÚÑEZ RODRÍGUEZ,  
MINISTRO DEL INTERIO

Ante mí:

  
Dña Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Sr. Arnaldo Levera  
Secretario



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"LIBRADA DE LA NIEVE MIRANDA  
GUERRERO C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008  
Y ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART.  
6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2010 –  
N° 1076.**-----



**SENTENCIA NUMERO:** 958.

Asunción, 24 de ~~Setiembre~~ de 2.014.-

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

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Constitucional  
RESUELVE:**

**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad 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), en relación a la accionante.-----

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

VICTOR M. NUÑEZ R.  
Ministro  
Ante mí:

*Dr. Gladys Barero de Mónica*  
Ministra

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

