



36

**RECONSTITUCIÓN EN ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR CARMEN VICTORIA VARELA VDA. DE JARA C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003 Y EL ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003, POR CUANTO DEROGA EL ART. 226 DE LA LEY N° 1115/1997 DEL ESTATUTO DEL PERSONAL MILITAR AÑO: 2018 – N.º 1796.**

RECIBIDO  
- 5 MAYO 2020  
ROQUE LÓPEZ  
LOS TREINTA

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *cinuenta y seis.* -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *treinta* días del mes de *Abril* del año dos mil veinte, 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 MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **RECONSTITUCIÓN EN ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR CARMEN VICTORIA VARELA VDA. DE JARA C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003 Y EL ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003, POR CUANTO DEROGA EL ART. 226 DE LA LEY N° 1115/1997 DEL ESTATUTO DEL PERSONAL MILITAR**, a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por la señora Carmen Victoria Varela Vda. de Jara, 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 **RAMÍREZ CANDIA** dijo: Se presenta la señora **Carmen Victoria Varela Vda. de Jara**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogada, 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° inc. w) de la Ley N° 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*, en cuanto deroga el artículo 226 de la Ley N° 1115/97 "*Estatuto del Personal Militar"*".-----

La accionante aduce, en fundamento de su presentación, que estas normas violan los derechos y garantías consagrados en los artículos 14, 47 Inc. 2), 103 y 137 de la Constitución, debido a que la actual ley "*De reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal*" no garantiza la "*actualización*" de su pensión en igualdad de trato que el establecido para el personal activo y siendo la misma heredera de un ciudadano que prestó sus servicios a las Fuerzas Públicas, le corresponde percibir lo que legítimamente correspondía a su extinto esposo.-----

A los efectos de acreditar legitimación activa, su calidad de viuda de extinto efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, acompaña copia de la Resolución DGJP N° 1912 del "" de julio de 2010 por la cual la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones de Hacienda le acordó pensión (f. 11).-----

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos por la actora, es menester aclarar –en primer término– el contenido y alcance del precepto constitucional que dispone sobre el régimen de jubilaciones. 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).-----

Dr. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia  
MINISTRO

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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 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 funcionario activo, se debe producir aquel aumento –en igual porcentaje– sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.-----

Por último, 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).-----

Por todo lo anterior, estimo que corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo analizado.-

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, respecto a la impugnación del Art. 18° Inc. w) de la Ley N° 2345/2003 –específicamente por cuanto deroga el artículo 226 de la Ley N° 1115/1997 “*Estatuto del Personal Militar*”–, considero que corresponde el rechazo; por cuanto que, nada obsta a que las disposiciones de una ley puedan ser modificadas en razón del cambio de las diversas circunstancias sociales, económicas, etc. por el paso del tiempo.-----

Es así que, a pesar de que la Ley N° 1115/1997 establecía una pensión del 100% para las viudas de los efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación, tal régimen ha sido modificado por la Ley N° 2345/2003 y, en el caso analizado, no se evidencia que haya una vulneración de derechos adquiridos como alega la accionante en su escrito de presentación, ya que antes de la muerte del causante –Suboficial Víctor Jara–, la actora tenía meros derechos en expectativa en cuanto a la pensión en cuestión.-----

La expectativa de derecho es definible como una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado; por el contrario, el derecho adquirido se da cuando el acto realizado introduce un bien, un facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario.-----

Así, en el caso de autos, la norma que la accionante pretende reivindicar –Ley N° 1115/1997 “*Del Estatuto del Personal Militar*”– fue derogada antes que se suscitaran los acontecimientos que ocasionaron que la misma iniciara los trámites y efectivamente se le concediera la pensión como viuda de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación.-----

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 accionante. **Es mi voto.**-----



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**RECONSTITUCIÓN EN ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR CARMEN VICTORIA VARELA VDA. DE JARA C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003 Y EL ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003, POR CUANTO DEROGA EL ART. 226 DE LA LEY N° 1115/19997 DEL ESTATUTO DEL PERSONAL MILITAR AÑO: 2018 – N.º 1796.**



Su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora **CARMEN VICTORIA VARELA VDA. DE JARA C.** 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– y 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”*.-----

En autos se constatan copias de las documentaciones que acreditan que la recurrente reviste la calidad pensionada en su carácter de heredera de efectivo de las FF.AA. –Resolución DGJP N° 1912 del 22 de julio de 2010-.-----

Refiere la accionante que siendo heredera de efectivo de las fuerzas militares se encuentra legitimada activamente 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, 47, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad y consecuentemente la inaplicabilidad de las mismas.-----

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 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 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 in fine de la CN– se refiere a la igualdad del reajuste de los haberes de los funcionarios activos e inactivos.-----

Es decir, 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, quedando el cálculo del porcentaje correspondiente de la actualización a cargo de la Caja de Jubilaciones pertinente.-----

Ahora bien, del análisis de la acción planteada tenemos que la Ley N° 3542/08 supedita la actualización 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

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica  
Ministra

*[Signature]*  
Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia  
MINISTRO

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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

Central del Paraguay para la tasa de variación, pero siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas.

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.

Bajo tales fundamentos ya se ha pronunciado esta Magistratura en casos similares al de autos, en forma invariable y reiterada (Acuerdo y Sentencia N° 431 del 21 de abril de 2016).

Respecto de la impugnación planteada contra Inc. w) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, en lo que respecta a la derogación del Art. 226 de la Ley N° 1115/1997, resulta de capital importancia referir la accionante gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones y pensiones sobrevino de manera anterior a la pensión que le fuera concedida a la misma.

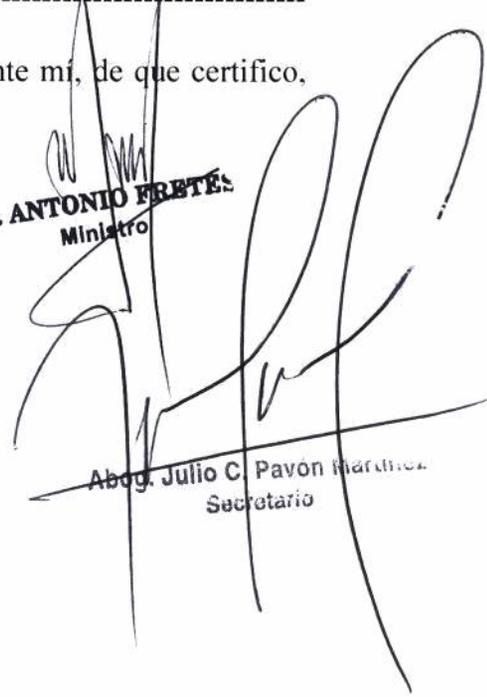
Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 –que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03– en relación a la señora **CARMEN VICTORIA VARELA VDA. DE JARA**, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO.**

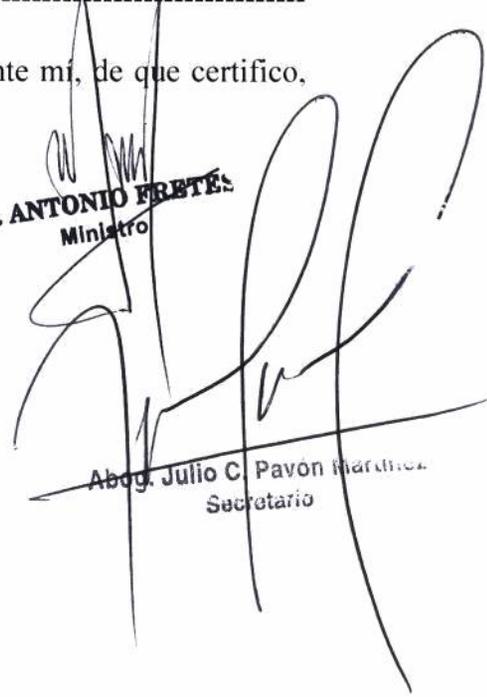
A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **RAMÍREZ CANDIA**, por los mismos fundamentos.

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 E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia  
MINISTRO

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Ante mí:

**SENTENCIA NÚMERO: 56. -**

Asunción, 30 de Abril de 2020.-

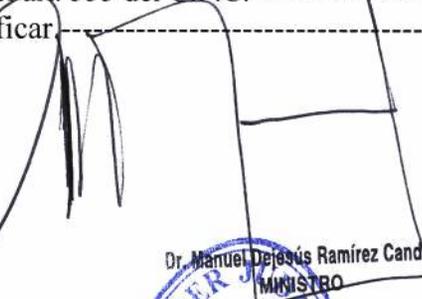
**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**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 Carmen Victoria Varela Vda. de Jara, ello de conformidad a lo establecido en el art. 555 del C.P.C.

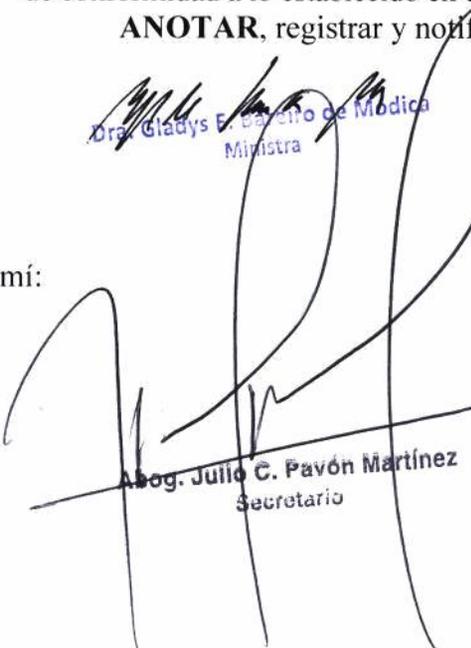
**ANOTAR,** registrar y notificar

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia  
MINISTRO

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

