



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ARCADIA ROLON VDA. DE LOPEZ C/ LOS ARTS. 5º, 6º INCS. A) Y B), 8º Y 18º INC. U) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y C/ LOS ARTS. 2º Y 6º DEL DECRETO Nº 1579/2004". AÑO: 2014 - Nº 1326.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Mil ciento ochenta y tres.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los dos días del mes de setiembre del año dos mil dieciséis, en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ARCADIA ROLON VDA. DE LOPEZ C/ LOS ARTS. 5º, 6º INCS. A) Y B), 8º Y 18º INC. U) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y C/ LOS ARTS. 2º Y 6º DEL DECRETO Nº 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Arcadia Rolón Vda. de López, 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 Arcadia Rolón vda. de López promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 6 incs. a) b) - *modificado por el Art. 1 de la Ley Nº 4622/12-*, Arts. 8 -*modificado por el Art. 1 de la Ley Nº 3542/2008-* y 18 inc. u) de la Ley Nº 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO*" y contra los Arts. 2 y 6 del Decreto Reglamentario Nº 1579/2004.-----

Justifica su legitimación con la Resolución del Ministerio de Hacienda -*Sub Secretaria de Estado de Administración Financiera-* Nº 791 de fecha 14 de abril de 2004, documento que acredita su calidad de heredera de efectivo de la Policía Nacional.-----

La misma manifiesta que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales consagradas en los Arts. 14, 16, 46, 47, 57, 102, 109, 132, 137, 259 y 260 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar considero oportuno mencionar que la accionante no se encuentre legitimada a los efectos de la impugnación del Artículo 5 de la Ley Nº 2345/03 y Art. 2 del Decreto Nº 1579/2004, ya que dichas normas no le afectan pues del análisis de la Resolución DGJP Nº 791 de fecha 14 de abril de 2004 emitida por el Ministerio de Hacienda se observa que su pensión le fue concedida en virtud a los Arts. 91º inc. 2), 92º inc. 4) de la Ley Nº 222/93 "Orgánica de la Policía Nacional" y Art. 1º de la Ley Nº 632 de fecha 19 de julio de 1995, en consecuencia, no puede sentirse agraviada por una norma que no le fue aplicada.-----

Ahora bien, en cuanto a la impugnación del Art. 6 inc. a) y b) de la Ley Nº 2345/03 -*modificado por el Art. 1 de la Ley Nº 4622/2012-*; refiere la accionante que siendo heredera de efectivo de la Policía Nacional se encuentra legitimada activamente para plantear la presente acción contra la citada disposición, alega que actualmente se encuentra percibiendo un monto menor al que le correspondería. Entiende que el porcentaje establecido para determinar el monto en concepto de pensión jubilatoria para los herederos de la Policía Nacional vulnera el artículo 103 de la Constitución Nacional y solicita en consecuencia la declaración de inconstitucionalidad del artículo impugnado.-----

GLADYS E. BAREIRO DE MODICA  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

La Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", en su Artículo 6° dispone:-----

*Artículo 6°.- "Tendrán derecho a pensión los sobrevivientes de los jubilados, pensionados y retirados fallecidos y del personal en actividad con derechos a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria.-----*

*Los sobrevivientes con derecho a pensión son el cónyuge, los hijos y los padres siempre que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios. Para tener derecho a pensión, los hijos deberán ser solteros, menores de edad con excepción de los minusválidos.-----*

*En el caso de un activo fallecido, el monto inicial del beneficio se calculará como porcentaje de la jubilación o haber de retiro que le hubiere correspondido o como porcentaje sobre el monto de la jubilación, pensión o haber de retiro vigente en el caso de un jubilado, retirado o pensionado fallecido. Los porcentajes son los siguientes:-----*

- a) 65% para el cónyuge, siempre que no existan hijos con derecho a pensión;*
- b) si existen hijos con derecho a pensión, corresponderá el 45% para el o la cónyuge, y el 20% se distribuirá entre los hijos con derecho a pensión;*
- c) en caso de orfandad, corresponderá la distribución equitativa del 50%; y,*
- d) 25% para cada progenitor con derecho a pensión".-----*

La Ley N° 4622/12 "QUE MODIFICA EL ARTICULO 6° DE LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", MODIFICADA POR LEY N° 3217/07." establece siguiente:-----

*Artículo 1°.- Modificase el Artículo 6° de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", modificada por Ley N° 3217/07, que queda redactado de la siguiente manera:-----*

*"Art. 6°.- Tendrán derecho a pensión, los sobrevivientes de los jubilados, pensionados y retirados fallecidos y del personal en actividad con derechos a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria.*

*Los sobrevivientes con derecho a pensión son el cónyuge, los hijos y los padres siempre que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios. Para tener derecho a pensión, los hijos deberán ser solteros, menores de edad, con excepción de los minusválidos.*

*En el caso de un activo fallecido, el monto inicial del beneficio se calculará como porcentaje de la jubilación o haber de retiro que le hubiere correspondido o como porcentaje sobre el monto de la jubilación, pensión o haber de retiro vigente en el caso de un jubilado, retirado o pensionado fallecido. Los porcentajes son los siguientes:*

- a) 65% para el cónyuge, siempre que no existan hijos con derecho a pensión;*
- b) si existen hijos con derecho a pensión, corresponderá el 45% para el o la cónyuge, y el 20% se distribuirá entre los hijos con derecho a pensión;*
- c) en caso de orfandad, corresponderá la distribución equitativa del 50%; y,*
- d) 25% para cada progenitor con derecho a pensión.*

*Al personal policial y militar fallecido en acto de servicio o a consecuencia de lesiones sufridas en dicho acto, se le conferirá el ascenso póstumo al grado inmediato superior, cualquiera fuere el tiempo de servicio y sus herederos tendrán derecho a una pensión equivalente al 80% (ochenta por ciento) de la remuneración correspondiente al grado póstumo. Los pensionados indicados en éste párrafo serán ingresados en las planillas de la Dirección de Pensiones no Contributivas."-----*

Con relación a los porcentajes establecidos en la disposición cuestionada, es dable referir que la fijación de los mismos se encuentra dentro de las atribuciones constitucionalmente conferidas al legislador en virtud al Principio de Reserva de Ley. Este principio es definido por Miguel Carbonell como "la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma...///..."



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ARCADIA ROLON VDA. DE LOPEZ C/ LOS ARTS. 5º, 6º INCS. A) Y B), 8º Y 18º INC. U) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y C/ LOS ARTS. 2º Y 6º DEL DECRETO Nº 1579/2004". AÑO: 2014 - Nº 1326.**



...jurídica la que regule determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico, reserva que puede ser absoluta o relativa según los términos que utilice el texto constitucional al referirse a ella. En nuestro caso, vemos que la Constitución en el artículo 103 no establece límite alguno en la materia, ni especifica cuáles serán los aspectos jubilatorios reglados por ley, lo que significa que la reserva de ley es absoluta.

En tal sentido, los porcentajes a ser percibidos por los herederos de los funcionarios jubilados se encuentran establecidos en uso de las potestades con las que cuenta el Poder Legislativo por delegación constitucional, lo que equivale a decir que la disposición impugnada no es contraria a lo preceptuado por el Art. 103 de la Carta Magna, más bien resulta como consecuencia directa de su cumplimiento, por lo que mal podría declararse su inconstitucionalidad.

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley Nº 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: "Modifícase el Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", de la siguiente manera: Art. 8º.- 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".

Corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional denunciada como conculcada por la accionante, así tenemos al art. 103 que expresa: "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". Del mandato precedente extraemos cuantos sigue.

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, implica una igualdad de montos base para el cálculo de los devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.

GLADYS...  
Ministra

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

El dimensionamiento del concepto "actualización" que hace nuestra Ley Fundamental es notablemente distinto al que maneja la accionante, la cual, por los términos de su pretensión entiende que el precepto constitucional prácticamente ordena que los jubilados deberán percibir en concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad. 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 imponderables 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 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.-----

Respecto al Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición cuestionada era reglamentaria del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta 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 así el Decreto Reglamentario N° 1579/04.-----

En cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. u) de la Ley 2345/2003 -que deroga el Artículo 92 de la Ley 222/93- la cual hace referencia a quienes serán herederos y como la señora Arcadia Rolón Vda. de López ya ha adquirido el carácter de heredera, la norma que pretende reivindicar no le afecta, ya que a la misma le ha sido aplicada en su resolución.-----

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 Arcadia Rolón vda. de López de conformidad a lo dispuesto por el Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ARCADIA ROLON VDA. DE LOPEZ C/ LOS ARTS. 5º, 6º INCS. A) Y B), 8º Y 18º INC. U) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y C/ LOS ARTS. 2º Y 6º DEL DECRETO Nº 1579/2004". AÑO: 2014 - Nº 1326.**



A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora "Arcadia Rolón Vda. de López", en su calidad de heredera de efectivo de la Policía Nacional conforme a la Resolución Nº 791 de fecha 14 de abril de 2004 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogados, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 5, 6 Incs. a) y b) (modificado por el Art. 1º de la Ley Nº 4622/12), 8 (modificado por el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08) y 18 Inc. u) de la Ley Nº 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO" y de los Arts. 2 y 6 del Decreto Nº 1579/04.-----

Manifiesta la accionante, entre otras cosas, que las normas impugnadas violan lo dispuesto en los Arts. 14, 46, 57, 102, 109 y 137 de la Constitución Nacional ocasionándole un perjuicio a su patrimonio al disminuir considerablemente su pensión mensual.-----

1- De acuerdo a la Resolución Nº 791/04 del Ministerio de Hacienda obrante a fs. 9/10 se observa en el Art. 1º que la pensión otorgada a la Sra. Arcadia Rolón Vda. de López fue en virtud a lo dispuesto en los Arts. 91 Inc. 2), 92 Inc. 4) de la Ley Nº 222/93 "Orgánica de la Policía Nacional" y Art. 1º de la Ley Nº 632/95.-----

Así pues, los Arts. 5, 6 y 18 Inc. u) de la Ley Nº 2345/03 y el Art. 2 del Decreto Nº 1579/04 no afectan a la accionante, puesto que nunca fueron aplicados por el Ministerio de Hacienda conforme puede observarse en la Resolución Nº 791/04. Por ello, corresponde desestimar dichas impugnaciones en aplicación del Art. 550 del C.P.C.-----

2- En relación con el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03, el Art. 103 de la Constitución Nacional dispone que "La ley" garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley Nº 2345/03 ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con "...el mecanismo preciso a utilizar", pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03, 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.-----

Así pues, corresponde señalar que si bien se dictó la Ley Nº 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03, no obstante dicha modificación no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.-----

3- Por otro lado, el Art. 6 del Decreto Nº 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley Nº 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente, con la nueva redacción instituida en la Ley Nº 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 Nº 1579/04. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración de esta Sala 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.---

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente Acción de Inconstitucionalidad en relación con el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03 (modificado por Ley Nº 3542/08). Es mi voto.--

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

**Abog. Arnaldo Levera**  
Secretario

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA, manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, Doctora BAREIRO DE MÓDICA, 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:

*GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1181.

Asunción, 02 de setiembre de 2.016.-

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. 8 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" (modificado por Ley N° 3542/08), con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

*GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

