



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“ANGELA ALFONSA ANDRADA VDA. DE PANDO Y OTROS C/ ART. 5, 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2012 – N° 1852.-----**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** mil seiscientos cuarenta y tres

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis, estando 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: “ANGELA ALFONSA ANDRADA VDA. DE PANDO Y OTROS C/ ART. 5, 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras Ángela Alfonso Andrada Vda. de Pando, Fidelina Colnago Vda. de Romero y Myriam Celeste Romero Colnago, 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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las Señoras **Angela Alfonso Andrada Vda. de Pando, Fidelina Colnago Vda. de Romero y Myriam Celeste Romero Colnago**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, en calidad de herederas de efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación, conforme a las instrumentales obrantes a fs. 2/7, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5°, 8° (modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 3542/08) y 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”**.-----

Alegan las recurrentes que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 103 y 137 de la Constitución.-----

Considero oportuno mencionar que la accionante **Angela Alfonso Andrada Vda. de Pando** no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Artículo 5° de la ley de referencia, ya que dicha norma no le afecta, en razón de que la misma ha adquirido el beneficio pensionario mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03 y por tanto no puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable. Es diferente la situación legal de las demás accionantes, **Fidelina Colnago Vda. de Romero y Myriam Celeste Romero Colnago**, a quienes efectivamente puede afectar la normativa mencionada, pues el sistema por el cual han adquirido la pensión es coincidente con la vigencia de la Ley 2345/03, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos.-----

Que el impugnado Artículo 5° de la Ley N° 2345/03, dispone: **“La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible”** (Negrita y Subrayado son mías).-----

Cabe mencionar 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

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Roque López  
Secretario

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 inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias provisionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

De ahí que la aplicación del Artículo 5° de la Ley N° 2345/03 ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 “*De la Irretroactividad de la Ley*”, 46 “*De la Igualdad de las Personas*” y 103 “*Del Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos*”, al impedir a las accionantes percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de herederas de efectivos de las Fuerzas Armadas, que sea digno y les garantice un nivel de vida óptimo y básico.-----

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*” prescribe: “*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*”. (Negrita y Subrayado son mías).-----

De la norma transcrita se desprende que el 8° de la Ley N° 2345/03, y su modificatoria, 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.-----

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*”. 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 éstas diferencias originarias no traducen “*...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 sí 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.**-----...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ANGELA ALFONSA ANDRADA VDA. DE PANDO Y OTROS C/ ART. 5, 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2012 - N° 1852.-----**



La Ley N° 2345/03 además, faculta al Poder Ejecutivo a reglamentar "...el mecanismo preciso a utilizar" (Decreto N° 1579/04, que reglamenta la Ley 2345/03), introduciendo de esta manera unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor Ajuste", que podría eventualmente servir de factor de ajuste pero no para actualizar los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

Es de entender que ni la Ley N° 2345/2003 (en sus Artículos 5° y 8°), ni el Decreto que la reglamenta N° 1579/04, 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*".-----

Que, el inc. w) del Artículo 18° de la Ley N° 2345/03 que fuera también impugnado por las accionantes, 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 inc. w) del Artículo 18° de la Ley N° 2345/03, se produce la existencia de un "efecto retroactivo" sobre los beneficios ya adquiridos por las accionantes, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema en cuanto esta última 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 8° de la Ley N° 2345/03 (modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 3542/08).-----

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

Por lo manifestado precedentemente concluimos que los Artículos 5°, 8° (modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 3542/08) y 18° inc. w) de la Ley N° 2345/03, contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 14 "*De la Irretroactividad de la Ley*", 46 "*De la Igualdad de las personas*", 103 "*Del Régimen de Jubilaciones*" y 137 "*De la Supremacía de la Constitución*" de la Constitución Nacional siendo la incompatibilidad de los mismos con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

En atención a las manifestaciones vertidas considero que debe **hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad** promovida por la señora **Angela Alfonso Andrada Vda. de Pando** y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los artículos 8° (modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 3542/08) y 18° inc. w) de la citada Ley, respecto de la misma; y, **hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad** promovida por las señoras **Fidelina Colnago Vda. de Romero** y **Myriam Celeste Romero Colnago** y en consecuencia declarar la inaplicabilidad de los Artículos 5°, 8° (modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 3542/08) y 18° inc. w) de la Ley N° 2345/2003, respecto de las mismas, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

A su turno el Doctor FRETES dijo: Las señoras ANGELA ALFONSA ANDRADA VDA. DE PANDO, FIDELINA COLNAGO VDA. DE ROMERO y MYRIAM CELESTE ROMERO COLNAGO, en ejercicio de sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8 y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003, Art. 1 de la Ley N° 3542/08 y el Art. 6 Decreto Reglamentario N° 1579/2004, acompañando los documentos con los cuales acreditan su calidad de herederas de efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación.-----

Las mismas manifiestan que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales consagradas en los Arts. 14 46 y 103 de la Constitución Nacional.-----

El Art. 5 de la mencionada ley dispone: “*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculara como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible*”. Considero entonces que la disposición transcrita no viola normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar, para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgaran los respectivos haberes jubilatorios. Debemos tener en cuenta que la recurrente carece de legitimación activa para accionar contra el mismo, por cuanto que el citado artículo hace referencia al modo en que se realizará el cálculo de la remuneración base para poder determinar el monto correspondiente a las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro. Por lo tanto, teniendo en cuenta el carácter de heredera de las mismas, dicha normativa no le es aplicable.-----

El Art. 1 de la Ley N° 3542/08 reza: “*...Modifícase 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”...*”.-----

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° 3 542/08 no puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecería de validez (Art. 137 CN).-----

La Constitución ordena que la ley garantice “*la actualización*” de los haberes jubilatorios “*...en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en actividad...*” (Art. 103 CN), mientras que la Ley N° 3 542/08 supedita “*...a la variación del índice de Precios del Consumidor calculados 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 v... ///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ANGELA ALFONSA ANDRADA VDA. DE PANDO Y OTROS C/ ART. 5, 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2012 - N° 1852.-----**

discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben 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.-----

En cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto deroga el Art. 226 de la Ley N° 1115/97- como vengo sosteniendo en casos similares el mismo conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone "La Ley garantizara la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad". Consecuentemente la disposición atacada crea mayores desigualdades en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art. 1 de la Ley N° 3542, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas, corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad respecto al Art. 1 de la Ley N° 3542/08 y Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03, respecto a las accionantes. Es voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro, 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:

*[Signature]*  
Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

**SENTENCIA NÚMERO: 1043**  
Asunción, 10 de noviembre de 2016.-

**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 Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 y Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03, en relación a las accionantes.-----

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

*[Signature]*  
Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Ante mí:

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

*[Signature]*  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro