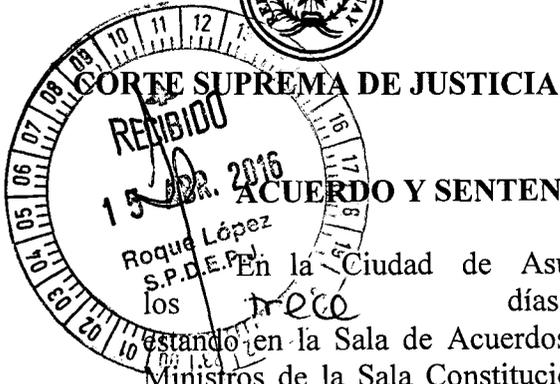




ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 “FRANCISCA JARA VDA. DE GONZALEZ Y  
 OTROS C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03 Y  
 ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO:  
 2015 – N° 491.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *trescientos setenta y tres*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *Abri* 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: “FRANCISCA JARA VDA. DE GONZALEZ Y OTROS C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la señora Francisca Jara Vda. de González y otros, 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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las Señoras Francisca Jara Vda. de González, Mirta Nicolaza Quiñonez Cabañas, Francisca Sanabria Medina, Ninfa Estela Almada Vda. de Ruiz, Santa Vicenta Flores Vda. de Arias, María América Cuenca de Burgos, Ninfalina Alcaraz Vda. de Pereira, María Elena Godoy Vda. de Ruiz Díaz y Aurora Palacios Vda. de Sosa, herederas de efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presentan ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08, Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.

Manifiestan las accionantes que las disposiciones legales impugnadas violan lo establecido en los Arts. 46 y 103 de la Carta Magna, y que la aplicación del porcentaje correspondiente utilizando el Índice de Precios al Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación que se aplica al universo de los jubilados debe respetar las distintas jerarquías y escalas salariales de los beneficiarios jubilados, cuyos haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.

1- Considero que si bien el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, en lo sustancial persiste el agravio generado por el anterior cuerpo legal, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios se realizará en base al IPC, motivo por el cual los argumentos expuestos por esta vía son considerados, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha. La normativa legal que agravia a las accionantes, es el Artículo 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 de fecha 24 de diciembre de 2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", que expresa: "Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior, la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente. El Poder

**GLADYS B. BAREIRO DE MÓDICA**  
 Ministra

*Roque López*  
 Secretario

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
 Ministro

*Ejecutivo reglamentará el mecanismo preciso a utilizar. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos".-----*

Por tanto, ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/08, puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, 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. No olvidemos que la Carta Magna en su Artículo 103 garantiza la “*igualdad de tratamiento*” entre el monto que deben percibir los jubilados y los funcionarios públicos en actividad.----

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 injustos no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*”.-----

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*” (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.-----

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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

Nuestra Carta Magna garantiza también la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio “*iura novit curiae*” ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución Nacional ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una norma directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías positivas y negativas exigibles jurisdiccionalmente*.-----

Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en él amparadas. En esta línea de argumento, el Poder Judicial, y en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligado a remover factores que propicien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que favorezca la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscaba y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

2- En relación con la impugnación referida al Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03 creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualiza...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"FRANCISCA JARA VDA. DE GONZALEZ Y  
OTROS C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03 Y  
ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03". AÑO:  
2015 - N° 491.**

ción establecido en el Art. 1° de la Ley N° 3542/08.-----  
Finalmente, cabe señalar que el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario  
del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes  
jubilatorios. Actualmente, con la nueva redacción instituida 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. 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, considero que debe  
hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Art. 1°  
de la Ley N° 3542/08 y Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03, por los fundamentos ya  
expuestos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Las señoras Francisca Jara Vda. de González,  
Mirta Nicolaza Quiñonez Cabañas, Francisca Sanabria Medina, Ninfa Estela Almada Vda.  
de Ruiz, Santa Vicenta Flores Vda. de Arias, María América Cuenca de Burgos, Ninfalina  
Alcaraz Vda. de Pereira, María Elena Godoy Vda. de Ruiz Díaz y Aurora Palacios Vda. de  
Sosa promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que  
modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- ; contra el Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03 y  
contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004.-----

De las documentaciones agregadas en autos se advierte que las accionantes son  
herederas de Efectivos de las FF.AA., las mismas revisten la calidad de pensionadas de la  
Administración Pública.-----

Argumentan que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos  
en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional.-----

Las recurrentes expresamente peticionan que por medio de la presente acción de  
inconstitucionalidad se disponga les sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones  
objektadas, consecuentemente se establezca que el monto que perciben en concepto de  
pensión en carácter de heredera de jubilado, sea actualizado al monto que perciben los  
funcionarios públicos en actividad.-----

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 SOSTENIBILIDAD 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*

GLADYS E. BAREIRO de MODICA  
Ministra

Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

ANTONIO FRETES  
Ministro

*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.*-----

Se verifica claramente que la Constitución Nacional en su Art. 103 dispone que la Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios 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 BCP como tasa de actualización.-----

Cabe manifestar que 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.-----

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.-----

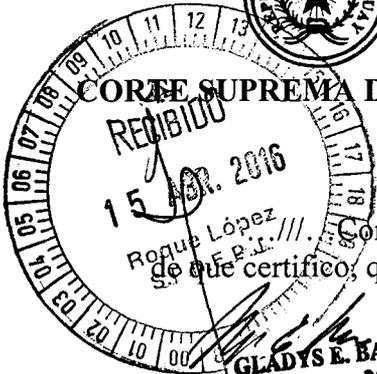
En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/2008 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la CN.-----

En cuanto al inc. w) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, las recurrentes direccionan su impugnación en relación a la derogación del Art. 187 de la Ley 1115/97, el cual dispone en relación al “*HABER DE RETIRO POR TIEMPO DE SERVICIO*”, cabe mencionar que en autos las accionantes revisten la calidad de herederas, por lo cual no es susceptible de aplicación la disposición que pretende reivindicar por medio de esta acción.-----

En cuanto a la objeción planteada contra el 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.-----

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 las señoras Francisca Jara Vda. de González, Mirta Nicolaza Quiñonez Cabañas, Francisca Sanabria Medina, Ninfa Estela Almada Vda. de Ruiz, Santa Vicenta Flores Vda. de Arias, María América Cuenca de Burgos, Ninfalina Alcaraz Vda. de Pereira, María Elena Godoy Vda. de Ruiz Díaz y Aurora Palacios Vda. de Sosa, de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.-----



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“FRANCISCA JARA VDA. DE GONZALEZ Y**  
**OTROS C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03 Y**  
**ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO:**  
**2015 – N° 491.**-----

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

*[Signature]*  
**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
 Ministra

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

*[Signature]*  
**DR. ANTONIO FRETES**  
 Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
**Abog. Arnaldo Lorenz**  
 Secretario

**SENTENCIA NUMERO: 373.-**

Asunción, 13 de Abril 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. 1 de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- en relación a las accionantes, de conformidad al Art. 555 del CPC.

ANOTAR, registrar y notificar.

*[Signature]*  
**GLADYS E. BAREIRO de MODICA**  
 Ministra

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

Ante mí:

*[Signature]*  
**Abog. Arnaldo Lorenz**  
 Secretario

*[Signature]*  
**DR. ANTONIO FRETES**  
 Ministro

