



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“MARIA ANTONIA AYALA VDA. DE**  
**URUNAGA C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. W) DE LA**  
**LEY N° 2345/03”. AÑO: 2014 – N° 1134.-----**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Seiscientos veintiseis.-

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los nueve días del mes de mayo 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: “MARIA ANTONIA AYALA VDA. DE URUNAGA C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora María Antonia Ayala Vda. de Urunaga, 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: La Sra. María Antonia Ayala Vda. de Urunaga, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, en su calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8 (modificado por Ley N° 3542/08) y 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”.-----

Alega la accionante en líneas generales que las normas impugnadas transgreden aviesamente los Arts. 14, 46, 102, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

1- Que, en primer lugar, con relación al Art. 8 de la Ley N° 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 N° 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 CN). De ahí que al supeditar el Art. 8 de la Ley N° 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, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

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° 2345/03 supedita la actualización "...al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y al IPC calculado por el BCP, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar "...el mecanismo preciso a utilizar" por Decreto N° 1579/04, introduce 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.--

1.1.- El Art. 46 de la CN dispone: "De lo 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

*GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA*  
 Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
 Ministro

*Abog. Arnaldo Levera*  
 Secretario

*protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios".-----*

1.2.- 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 por 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 discriminatorio para los mismos.-----

Por otro lado, cabe destacar que si bien se promulgó la Ley N° 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley N° 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 jubilatorios se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.-----

2- Por otro lado, el Art. 5 de la misma ley dispone: "*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidos 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*". En relación con la impugnación referida a los Arts. 5 y 18 Inc. w) creo oportuno considerar que los mismos contravienen principios establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la Ley), 46 (Igualdad de las personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los funcionarios públicos) de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 y su Decreto Reglamentario.-----

3- En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra los Arts. 5, 8 (modificado por Ley N° 3542/08) y 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La Sra. María Antonia Ayala Vda. de Urunaga promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5; 8 -Modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08-; 18 Inc. w) de la Ley 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*" y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 "*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03*".-----

Se constata que la accionante acompaña copia de la Resolución DGJP N°1049 del 30 de abril de 2009, acreditando por medio de este documento su calidad de heredera de efectivo de las FF.AA.-----

Refiere que los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen garantías y derechos consagrados en los Art. 6, 14 y 103 de la Constitución Nacional.-----

Manifiesta a su vez que las disposiciones contenidas en los Art. 5, 8 -Modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08- ; 18 Inc. w) de la Ley 2345/2003 y el Art. 6 del Decreto N° 15798/04 van absolutamente en contrasentido a lo dispuesto por la Carta Magna.-----

En cuanto al Art. 5 de la Ley N° 2345/03, la misma 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*".-----

Considero que la norma transcrita no viola normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar, para...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MARIA ANTONIA AYALA VDA. DE  
URUNAGA C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. W) DE LA  
LEY N° 2345/03". AÑO: 2014 - N° 1134.-----**

...calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. En el caso de autos, si bien el causante ha iniciado sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, el mismo gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación del régimen de jubilaciones sobrevino de manera anterior al régimen jubilatorio practicado. Para aclarar esto cabe dimensionar el término Derecho adquirido: *"El incorporado definitivamente al patrimonio de su titular por haberse cumplido los presupuestos de hechos necesarios, según la ley vigente, para darle, nacimiento, por oposición a las "simples expectativas", meras "posibilidades" de que el derecho nazca. La distinción tiene importancia por cuanto, comúnmente, los ordenamientos disponen que las leyes retroactivas no pueden violar los derechos adquiridos, pero sí las meras expectativas. (Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Edición 2000. p. 315).* En el presente caso los presupuestos de hecho necesarios versan sobre la edad, años de aporte y lógicamente el reclamo administrativo por parte del aportante sobre los montos a fin de ser incorporados definitivamente a su patrimonio tal y como se trasunta en las líneas precedentes. Lo que arroja la conclusión lógica de que el derecho a la devolución de sus aportes nunca fue efectivizado, ergo, al no incorporarse aquellos a su patrimonio, priva del carácter de "adquisición" plena a los mismos, independientemente de los derechos del cónyuge superviviente.-----

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".-----*

Corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional denunciada como conculcada por la accionante, así tenemos principalmente 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".-----*

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.-----

*GLADYS B. BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

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.-----

Por otra parte, respecto a la impugnación del Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/2003 "Por el cual se deroga los artículos 187, 192 numeral 2, 211, 217, 218, 219, 224 y 226 de la Ley N° 1.115/97" ; se advierte que la accionante no expone ni individualiza cual es la normativa que pretende reivindicar, la misma solo se limita a enunciar genéricamente la impugnación de la mencionada disposición, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-

En relación al Decreto N° 1579/2004, que también fuera impugnado en autos, resulta que el mismo era reglamentario 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 consecuencia, en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Sra. María Antonia Ayala Vda. de Urunaga con relación al Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 - modificatoria del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 - por los fundamentos expuestos precedentemente. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Me adhiero al voto del Dr. Fretes en cuanto hace lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad únicamente en relación al Art. 1 de la Ley 3542/08 - modificatoria del Art. 8 de la Ley 2345/03-, por los mismos fundamentos, debiendo disponerse su inaplicabilidad en relación a la accionante.-----

Ahora bien, en relación a los Arts. 5 y 18 inc. w) de la Ley 2345/03, si bien comparto con el colega en que la impugnación de dichas normas debe ser rechazada, pero basada en diferentes fundamentos, los que paso a exponer:-----

Si bien la accionante hace referencia a la violación de derechos adquiridos, al afirmar que el procedimiento estatuido por el Art. 5 de la Ley 2345/03, conduciría a una jubilación inferior a la que hubiera percibido conforme al derogado Art. 187 de la Ley 1115/97; lo cierto es que el Art. 5 de la Ley 2345/03-no le ha sido aplicado a la accionante para el cálculo de su pensión, por lo que mal le podría causar agravio. En efecto, según denota la Resolución DGJP N° 1049 de fecha 30 de abril del 2009, a la señora María Antonia Ayala vda. de Urunaga se le acordó pensión como heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas, de conformidad al Art. 6 de la Ley 2345/03, normativa ésta que no ha sido objeto de impugnación.-----

Por otro lado, la norma que pretendía reivindicar la accionante al pedir se declare inconstitucional el Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/03, era el Art. 187 del Estatuto Militar, que en su primera parte, dejaba establecido el haber de retiro del personal que pasaba a la inactividad en el monto total del último sueldo. Sin embargo, la accionante inviste la...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MARIA ANTONIA AYALA VDA. DE  
URUNAGA C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. W) DE LA  
LEY N° 2345/03". AÑO: 2014 - N° 1134.-----**

calidad de heredera de un miembro de las Fuerzas Armadas, por lo que no le es aplicable el mentado artículo, a los efectos de la fijación del monto de su pensión como heredera.

En todo caso, le hubiera sido aplicable el Art. 217 de la Ley 1115/97, que dejaba establecido el monto de la pensión del heredero en el total de lo que el causante percibía al momento de su fallecimiento. En este sentido, es de hacer notar que si bien existe una considerable diferencia entre lo que hubiera percibido conforme a la ley anterior, y lo que percibe de acuerdo con el porcentaje previsto en el Art. 6 de la Ley 2345/03; lo determinante en este caso para estar por el rechazo, es que el Art. 6 de la Ley 2345/03 no ha sido objeto de impugnación. De ahí que no tendría ninguna virtualidad declarar inconstitucional el Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/03.-----

En relación a la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, y por las razones ya expuestas por el colega, su estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala deviene inocuo. Es mi voto.-----

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 MODICA*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 626.-**

Asunción, 09 de mayo 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 Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 -modificatoria del Art. 8 de la Ley N° 2345/03, con relación a la accionante.-----

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

*GLADYS E. BAREIRO de MODICA*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

