



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *cuatrocientos veintiseis.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *26* días, del mes de *septiembre*, del año dos mil *veintitres*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores, **CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS, GUSTAVO SANTANDER DANS y VÍCTOR RÍOS OJEDA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR NESTOR ROA BENITEZ C/ ART. 8 Y 18 INC. W) DE LA N° 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **Néstor Roa Benítez**, 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 **DIESEL JUNGHANNS** dijo: Soy del parecer que procede el rechazo de la acción de inconstitucionalidad planteada contra el Art. 6 del Decreto 1579/2004, dado que el accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos que el mencionado artículo 6° le produce. No obstante, considero que corresponde hacer lugar a la acción respecto al Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003—, con su consecuente inaplicabilidad respecto al accionante, por las argumentaciones que seguidamente paso a exponer.--

Respecto a los agravios expuestos por el accionante con relación a la impugnación del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, en primer término, cabe advertir que si bien el mismo ha sido modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 y el accionante no ha interpuesto la acción contra el mismo, en virtud al principio "*iura novit curia*" esta Magistratura considera pertinente su estudio puesto que tal modificatoria no altera en absoluto la esencia del Art. 8 de la Ley N° 2345/03, cual es la regulación del mecanismo para la actualización de los haberes jubilatorios y pensiones, cuestión que constituye el principal agravio del accionante, por lo que se procederá al análisis de constitucionalidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08.-----

*Ab initio*, es menester considerar el contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que establece el Régimen de Jubilaciones, Art. 103. El texto normativo dispone: "*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*". (Las negritas son propias).-----

Es preciso aclarar que la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional transcrita se refiere al reajuste de los haberes y las pensiones en comparación a los funcionarios activos e implica la utilización del mismo criterio

*Abog. Juan Favón*  
*Secretario*  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro 1

para el aumento —actualización— de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

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, al supeditar 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—, establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor (I.P.C.) calculado por el Banco Central del Paraguay. Al obrar de tal forma, aplica una regulación arbitraria que no se condice con el texto constitucional en razón de que el I.P.C. 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.-----

La ley puede, naturalmente, utilizar la variación del I.P.C. para determinar el porcentaje de actualización toda vez que este porcentaje se aplique a todo el universo de los afectados, es decir, funcionarios activos y pasivos, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa. En efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos deben favorecer, de igual modo, a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían actualizarse en igual porcentaje y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos.-----

De allí que, en el caso que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir tal aumento —en igual porcentaje— sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.-----

Por otro lado, conforme al principio de supremacía constitucional, ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/2008, ni normativa alguna puede oponerse a lo establecido en una norma constitucional, como es el caso del citado Art. 103, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige en nuestro ordenamiento positivo, previsto en el Art. 137 de la Constitución. De allí que el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003— deviene inconstitucional.-----

Igualmente, en relación con el principio de igualdad aludido, cabe recordar que nuestro ordenamiento jurídico no prohíbe toda desigualdad, sino solo aquella que carezca de una justificación objetiva y razonable. En tal sentido, no resulta razonable el trato diferente dispensado por ley al funcionario activo y al inactivo (jubilado o pensionado) frente al mismo hecho, es decir, frente al reajuste o actualización de sus haberes. -----

Respecto a la impugnación del Art. 18 inciso w), de los agravios expuestos por el accionante se desprende que el mismo pretende reivindicar disposiciones del Estatuto del Personal Militar. Al respecto, no se puede sostener —como pretende el accionante— que dicho artículo vulnere el principio de irretroactividad de la ley y el de los derechos adquiridos pues, de hacerlo, le estaríamos sacando a la propia ley la posibilidad de ser modificada, siempre que existan circunstancias que ameriten su modificación y siempre y cuando no se afecten derechos adquiridos y no exista afectación de derechos o principios de rango constitucional, lo que en este caso se comprueba, puesto que al tiempo de modificarse la ley en cuestión el accionante tenía meros derechos en expectativa pues, de las constancias de autos, se comprueba que el accionante adquirió el derecho a pensión por Resolución DGJP N° 2029 del 27 de julio de 2011, por lo que nada obsta a que se le aplique la ley vigente al tiempo de adquirir efectivamente el beneficio.-----

Por otro lado, debe advertirse que las modificaciones introducidas por Ley al régimen de jubilaciones y pensiones están contempladas en la propia normativa constitucional. En este sentido, el primer párrafo del Art. 103 de la Ley Suprema dispone: “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...” (el





**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR NESTOR ROA BENITEZ C/ ART. 8 Y 18 INC. W) DE LA N° 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003. AÑO: 2019 N° 1330.**



subrayado es propio); de lo que se evidencia que la Constitución deja reservada a la Ley la facultad de regular todo el sistema de jubilaciones y pensiones del sector público.

Por las razones precedentemente expuestas y en coincidencia con el parecer del Ministerio Público, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, en relación al accionante. **Es mi voto.**

A su turno, el Doctor **RIOS OJEDA**, dijo: El señor NESTOR ROA BEMOTEZ, por derecho propio y bajo patrocinio de abogada, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 8 y 18 inciso w)** de la Ley N° 2345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”, y contra el **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04** “Por el cual se reglamenta la Ley N° 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003, De reforma y sostenibilidad de la caja fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”. Para el efecto arrima a estos autos la instrumental que acredita su calidad de heredero de Jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación.

Alega el accionante en líneas generales que las normas impugnadas vulneran los Artículos 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional.

Con respecto a la impugnación del **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**, cabe resaltar que si bien fue modificado por el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** tal modificación no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P). El mismo 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” (Negritas y Subrayado son míos).

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 “*el juez conoce el derecho*”, 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 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 propicie la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos,

Abog. Julio V. Ríos Ojeda  
Secretario

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro GSJ

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

resulte menoscabada y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

Prosiguiendo con el análisis, de la norma transcripta más arriba se desprende que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), 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”.-----

Ante la norma transcripta, 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 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.-----

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”. Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: “El Estado Garantizara a todos los habitantes de la República:.... 2. “La igualdad ante las leyes...”. Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa.-----

Que, el **inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03** atacado en autos, 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 inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03, se produce la existencia de un “efecto retroactivo” sobre los beneficios ya adquiridos por el recurrente, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República 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 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03).-----

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

Es de entender que ninguna Ley ordinaria puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se opone a lo establecido en preceptos constitucionales carecerá 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"*.-----

En cuanto al **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04**, cabe señalar que al ser derogado el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida 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. Por tanto, el caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta normativa, 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.-----

Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar respecto del accionante la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y del **inciso w) del Artículo 18 de la Ley 2345/03**. Es mi voto.-----

A su turno, el Doctor **SANTANDER DANS**, dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 14/04/23 y he procedido a emitir mi voto en fecha 04/05/23. -----

El Señor Néstor Roa, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03 *"DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"* y el Decreto N° 1579/04, reglamentario de la Ley 2345/03.----

Obra en autos la constancia que el accionante tiene la calidad de heredero pensionado de un efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, conforme al Decreto N° 3267 del 06 de Diciembre de 2011.-----

El recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 46, 103 de la Constitución Nacional, al dejar de lado la actualización automática de equiparación con los del servicio activo.-----

Respecto al Art. 8 de la Ley N° 2345/03, si bien es cierto la disposición fue modificada mediante la Ley N° 3542/08, los agravios enunciados no quedan en imposibilidad de ser estudiados. El citado Artículo dispone: *"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"*. Vemos que la segunda parte

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

de la disposición regula la actualización, estableciendo que ella debe ser realizada atendiendo al IPC del ejercicio fiscal anterior, calculado por la Banca Matriz.-----

Por su parte, el texto constitucional en el Art. 103, dispone: "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".-----

La disposición constitucional previene que todo ajuste a los haberes jubilatorios debe ser hecho dando igual tratamiento a los funcionarios pasivos y activos. En cambio, la lectura comparativa de la ley y la Carta Magna permite comprender la existencia de vulneración constitucional, debido a que cuando la ley dispone acerca de las actualizaciones, lo hace utilizando una tasa distinta a la que es tenida en cuenta para los funcionarios en actividad. Queda constatada entonces la inconstitucionalidad por vulneración de la supremacía, por un lado, y por el otro infringe el derecho a la igualdad, garantía materializada solamente cuando ante una situación determinada, se dispensa a todas las personas el mismo tratamiento, y en el caso que nos ocupa ni la Ley N° 2345/03 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional.-----

En cuanto al art 18 inc. w) dela Ley 2345/2003 si bien deroga varios artículos de la Ley N° 1115/97 el recurrente no expreso el agravio directo que le ocasiona dichas derogaciones, por lo que al no hallarse reunidos los presupuestos establecidos por los Arts. 550 y 552 del Código Procesal Civil no corresponden su estudio. La parte recurrente direcciona su impugnación en relación la derogación del artículo 187 de la ley N°1115/97, el cual dispone en relación al "HABER DE RETIRO POR TIEMPO DE SERVICIO "el accionante reviste la calidad de heredero, por lo cual la disposición cuya derogación reclama por medio de esta acción no es susceptible de aplicación al mismo. -----

Finalmente, en relación al Decreto N° 1579/04, la parte recurrente se limitó a objetar la disposición, sin enunciar la manera en que entiende que ella infringe la Carta Magna y con ello termina afectado .-----

Por las consideraciones hechas precedentemente, conforme al Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley N° 2345/03, y su modificación dispuesta por la Ley N° 3542/08, en lo que afecta a los derechos de la Señor NESTOR ROA, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. 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:

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario



**SENTENCIA NÚMERO: 426.**

Asunción, 6 de septiembre de 2023 .-



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

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Constitucional  
RESUELVE:**

**HACER LUGAR PARCIALMENTE** a la acción de inconstitucionalidad promovida por el señor **NESTOR ROA BENITEZ** y, en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, en relación al accionante, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C. -----

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

Gustavo E. Santander Dainoff  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Ante mí:

Abog. General de la Corte Suprema de Justicia  
Rafael Pavon Martínez  
Secretario



