



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARIA DORA GÓMEZ VDA DE GAMARRA C/ ART. 1º DE LA LEY 3542 QUE MODF. Y AMPLIA LA LEY Nº2345/03; ARTS. 8º Y 18º INC. Y) DE LA LEY 2345/2003, SANCIONADA EL 17 DE DICIEMBRE DE 2003; ART. 6º DE SU DECRETO REGLAMENTARIO Nº1579/04; DICTADO EN FECHA 30 DE ENERO DEL AÑO 2004. AÑO: 2019 Nº:1287.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *Quinientos diecinueve.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *dieciseis* días del mes de *octubre* del año dos mil *veintitis*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARIA DORA GÓMEZ VDA DE GAMARRA C/ ART. 1º DE LA LEY 3542 QUE MODF. Y AMPLIA LA LEY Nº2345/03; ARTS. 8º Y 18º INC. Y) DE LA LEY 2345/2003, SANCIONADA EL 17 DE DICIEMBRE DE 2003; ART. 6º DE SU DECRETO REGLAMENTARIO Nº1579/04; DICTADO EN FECHA 30 DE ENERO DEL AÑO 2004"**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora María Dora Gómez Vda. De Gamarra por derecho propio y bajo patrocinio de abogadas.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: -----

**CUESTIÓN:**

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?-----

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS.**-----

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS** dijo: La señora Maria Dora Gómez Vda. de Gamarra, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogada, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008 *"Que modifica y amplía la Ley Nº 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*, los arts. 8, y 18 inc. "y" de la Ley Nº 2345/2003 *"De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*; y el Art. 6º del Decreto Nº 1579/2004 *"Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003"*.-----

Acompaña a su presentación copias de las Resoluciones Nº 78 del 16 de enero del 2012, por la cual le acordaron pensión como heredera de efectivo policial retirado y la Nº 523 de fecha 4 de marzo de 2009, por la cual se acordó haber de retiro al señor Suboficial Principal Juan de Dios Gamarra Duarte (esposo de la accionante), ambas dictadas por el Ministerio de Hacienda.-

*Gustavo E. Santander Dans*  
Ministro

*Cesar M. Diesel Junghanns*  
Ministro CSJ.

*Dr. Víctor Ríos Ojeda*  
Ministro

*Abog. Juan C. Pavón Martínez*  
Secretario

La actora sostiene que las normas atacadas desvirtúan absolutamente las disposiciones constitucionales establecidas en los Art. 6, 46, 47, 103, 132, 136, 137, 247 y 260 de la Carta Magna, ocasionándole graves perjuicios económicos a sus intereses a expensas de desconocer los legítimos derechos en su carácter de pensionada heredera y percibe un monto inferior al que perciben los funcionarios de la Policía Nacional activos con la misma categoría.-

Entrando al análisis de la acción planteada contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, debe considerarse el exacto contenido y alcance del precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega. El Art. 103 de nuestra Carta Magna prescribe: *"Del Régimen de Jubilaciones. 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**".* (negritas son mías).-----

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcrita. La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial - dispuesta por el Art. 103 de la Carta Magna- se refiere al reajuste de los haberes en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento -actualización- de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Hecha la aclaración que precede y 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 del Ministerio de Hacienda supedita la actualización de todos los beneficios pagados lo dispuesto por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003. Este artículo establece la actualización de oficio de forma anual de los haberes jubilatorios y pensiones en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, lo cual constituye una aplicación arbitraria que no condice con el texto constitucional, en razón de que el IPC 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.-----

En efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los pasivos -jubilados y pensionados-, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción en que lo ejecuta el Ministerio de Hacienda respecto de los activos.-----

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

Por lo que corresponde declarar la inconstitucionalidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003.-----

Asimismo, respecto al Art. 18° Inc. y) de la Ley de la Caja Fiscal considero que esta disposición legal -por cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública"-

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 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.-----

Respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, la disposición no afecta a la recurrente, dado que la misma reviste la calidad de heredera de efectivo retirado de la Policía Nacional.-----

En relación a la impugnación presentada contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, que reglamenta el mecanismo de actualización de haberes jubilatorios previsto en el Art. 8 de la Ley N° 2345/03. La redacción actual de este artículo conforme al Art. 1 de la Ley N° 3542/08 resulta suficiente, puesto que ahora se encuentra inserto en la norma el mecanismo a ser utilizado, quedando el Decreto sin utilidad práctica para el caso concreto, por lo que el estudio resulta inoficioso.-----

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 señora **MARÍA DORA GÓMEZ VDA. DE GAMARRA**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO**.-----

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA** manifestó, que se adhiere al voto del Ministro preopinante **Doctor DIÉSEL JUNGHANNS**, por los mismos fundamentos.-----



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARIA DORA GÓMEZ VDA DE GAMARRA C/ ART. 1º DE LA LEY 3542 QUE MODF. Y AMPLIA LA LEY N°2345/03; ARTS. 8º Y 18º INC. Y) DE LA LEY 2345/2003, SANCIONADA EL 17 DE DICIEMBRE DE 2003; ART. 6º DE SU DECRETO REGLAMENTARIO N°1579/04; DICTADO EN FECHA 30 DE ENERO DEL AÑO 2004. AÑO: 2019 N°:1287.**-----



contraviene principios establecidos en los Arts. 14,46 y 103 de la Constitución, 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. 1º de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8º de la Ley N° 2345/2003.-----

Debemos entender que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 -o su modificatoria 3542/2008- ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución).-----

Para finalizar, acerca del Art. 6º del Decreto N° 1579/2004, refutada de inconstitucional, es necesario destacar que el mismo ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada -Art. 8º de la Ley N° 2345/2003, modificado por la Ley N° 3542/2008- por lo que, una eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.-----

Por las razones precedente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción y, en consecuencia, declarar inaplicable respecto a la señora María Dora Gómez Vda. de Gamarra el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003- y el Art. 18º Inc. y) de la Ley N° 2345/2003 - por cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000-, de conformidad al Art. 555 del C.P.C. **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 13/0/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 28/04/23.-----

La señora **MARIA DORA GÓMEZ VDA. DE GAMARRA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", el Art. 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 PÚBLICO" y el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, reglamentario de la Ley N° 2345/03.-----

Obra en autos la constancia que la accionante reviste la calidad de heredera de efectivo retirado de la Policía Nacional, conforme a las Resoluciones DGJP N° 78 del 16 de enero de 2012.-----

La recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 6, 46, 47, 103, 132, 136, 137, 247 y 260 de la Constitución Nacional, al alterar el mecanismo de actualización y el sistema de determinación de la remuneración base.-----

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

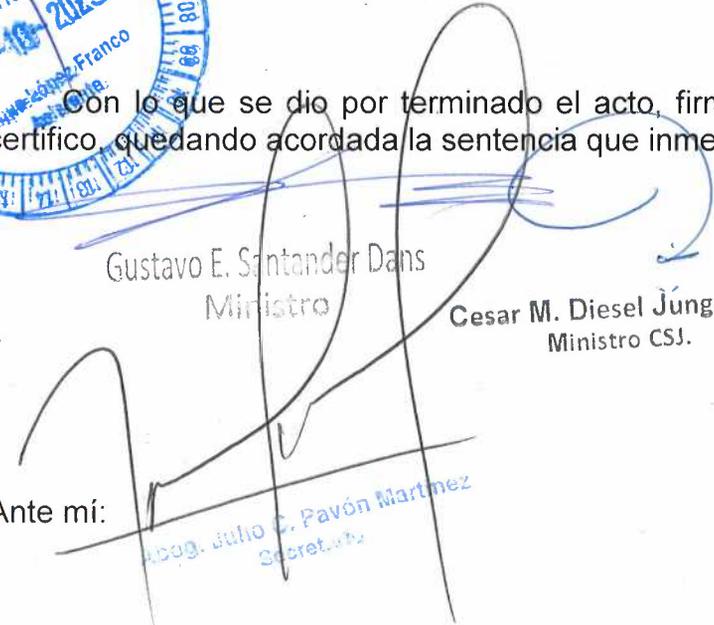
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

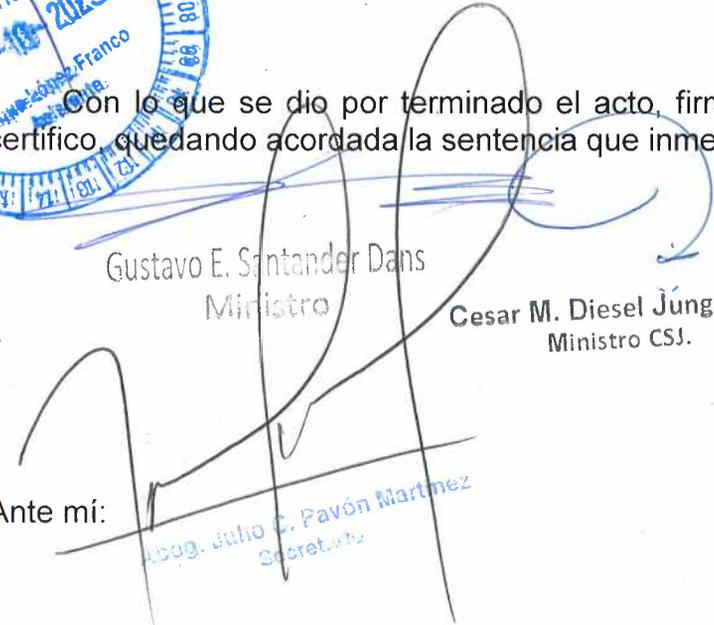
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

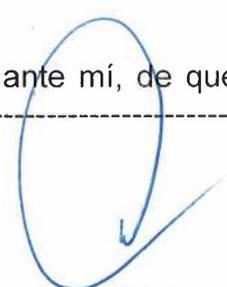
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARIA DORA GÓMEZ VDA DE GAMARRA C/ ART. 1º DE LA LEY 3542 QUE MODF. Y AMPLIA LA LEY N°2345/03; ARTS. 8º Y 18º INC. Y) DE LA LEY 2345/2003, SANCIONADA EL 17 DE DICIEMBRE DE 2003; ART. 6º DE SU DECRETO REGLAMENTARIO N°1579/04; DICTADO EN FECHA 30 DE ENERO DEL AÑO 2004. AÑO: 2019 N°:1287.-----



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:

  
Dr. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 519.

Asunción, 16 de octubre de 2023.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

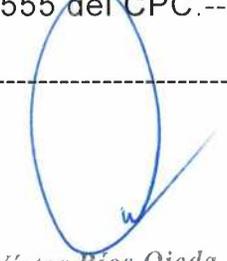
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
Sala Constitucional  
**RESUELVE:**

**HACER LUGAR PARCIALMENTE** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley N°3542/2008 (Que modifica el Art. 8 de la Ley N°2345/2003) y el Art. 18º Inc. y) de la Ley N°2345/2003 (en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N°1626/2000), en relación a la señora **MARÍA DORA GÓMEZ VDA. DE GAMARRA** de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.-----

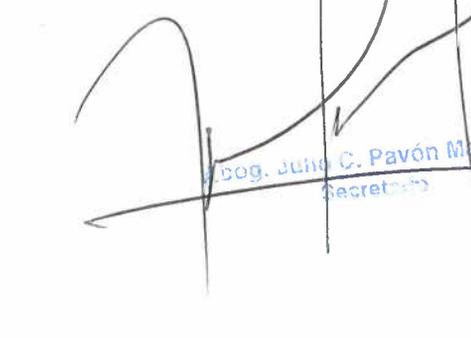
ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Ante mí:

  
Dr. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

