



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR PATROCINIA GONZÁLEZ VDA. DE CASTRO C/ ART. 1° DE LA LEY N°3542/08, DE FECHA 10 DE JULIO DEL AÑO 2008, Y EL ART. 18 INC. W DE LA LEY N°2345/03 Y LA RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA N°438/2018. AÑO: 2018 N°:2989.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Seiscientos setenta y cinco

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los doce días del mes de Diciembre 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 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 PATROCINIA GONZÁLEZ VDA. DE CASTRO C/ ART. 1° DE LA LEY N°3542/08, DE FECHA 10 DE JULIO DEL AÑO 2008, Y EL ART. 18 INC. W DE LA LEY N°2345/03 Y LA RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA N°438/2018”**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por Patrocinia González Vda. de Castro por derecho propio 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:-----

**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 Patrocinia González vda. de Castro, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 *"QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 *"DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES"* y la Resolución DGJP N° 438/2018.-----

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que la accionante reviste la calidad de pensionada como viuda de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación - Decreto N° 5058 de fecha 24 de noviembre de 2017 y su modificatoria N° 438 de fecha 8 de febrero de 2018.-----

La recurrente manifiesta que las normas impugnadas vulneran disposiciones consagradas en los Arts. 14, 57, 103 y 137 de la Constitución Nacional, al hacer una desigualdad salarial dentro de una misma categoría entre activo y pasivo, realizándose un fehaciente recorte de la pensión, al estatuir un procedimiento que conduce a una pensión inferior a la concedida por la ley anterior. Sostiene que le corresponde la totalidad del salario que percibiera su difunto esposo. Solicita se haga lugar a la acción y se declare inaplicables las disposiciones impugnadas, como también de la Resolución Administrativa DGJP-B N° 438

*Gustavo E. Santander Dans*  
Ministro  
*Cesar M. Diesel Junghanns*  
Ministro CSJ.  
*Dr. Victor Ríos Ojeda*  
Ministro  
*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario

de fecha 8 de febrero de 2018, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda.-----

En primer lugar cabe el análisis de 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 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".-----*

*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 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".-----*

En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la "actualización" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.-----

En primer lugar, la "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores.-----

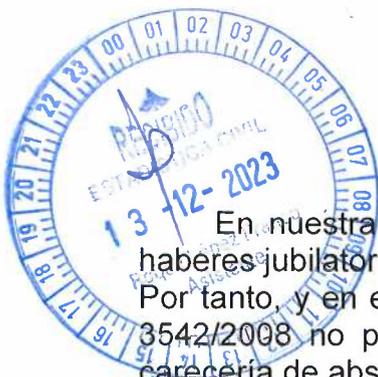
Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial -a la que hace referencia el Art. 103 in fine de la CN- se refiere a la igualdad del reajuste de los haberes de los funcionarios activos e inactivos.-----

Es decir, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, quedando el cálculo del porcentaje correspondiente de la actualización a cargo de la Caja de Jubilaciones pertinente.-----

Ahora bien, del análisis de la acción planteada tenemos que la Ley N° 3542/08 supedita la actualización a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay como tasa de actualización; la ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, pero siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas.-----



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR PATROCINIA GONZÁLEZ VDA. DE CASTRO C/ ART. 1° DE LA LEY N°3542/08, DE FECHA 10 DE JULIO DEL AÑO 2008, Y EL ART. 18 INC. W DE LA LEY N°2345/03 Y LA RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA N°438/2018. AÑO: 2018 N°:2989.



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.

Del estudio de la pretensión deducida respecto de la Resolución DGJP-B N° 438 de fecha 08 de febrero de 2018, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, debemos tener en cuenta que el Código Procesal Civil establece el plazo dentro del cual la persona que se sienta agraviada por un acto administrativo deberá promover la correspondiente Acción de Inconstitucionalidad. El plazo está dado en el Art. 551, el cual dispone: "...Imprescriptibilidad de la Acción y su excepción. -La acción de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general es imprescriptible, sea que a ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad afecte derechos patrimoniales, tenga carácter institucional o vulnere garantías individuales. Cuando el acto normativa tenga carácter particular, por afectar solamente derechos de personal expresamente individualizadas. la acción prescribirá a los seis meses, contados a partir de su conocimiento por el interesado..."

Del simple cotejo entre la fecha en que fuera dictada la resolución objeto de la presente acción de inconstitucionalidad (Resolución DGJP-B N° 438 de fecha 08 de febrero de 2018) y la fecha de promoción de la misma (21 de noviembre de 2018). se evidencia que ha transcurrido en exceso el plazo legal -seis meses- para la promoción de la acción. Esta situación revela su indiscutible extemporaneidad definiéndose con ello la suerte de la misma.-

En cuanto a la objeción planteada en contra el Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por las disposiciones cuestionadas, se verifica más bien una impugnación genérica, esta circunstancia falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, 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 la señora Patrocinia González vda. de Castro, todo ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C. **ES MI VOTO.**

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA** dijo: Me adhiero al voto del Ministro preopinante César Diesel en cuanto a la declaración de inaplicabilidad del art. 1 de la Ley N° 3542/08 que modifica el art. 8 de la Ley N° 2345/03 así como también en cuanto a la extemporaneidad del estudio de la pretensión deducida respecto a la Resolución DGJP-B N° 438 de fecha 08/02/2018.

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Secretario

1. En cuanto al estudio de lo que respecta el **inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03 atacado en autos, que deroga el artículo 187 de la Ley N° 1115/97 "Del Estatuto del Personal Militar", el mismo dispone lo siguiente:** "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".-----

2. 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 la recurrente, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Constitución paraguaya, en cuanto a ésta última que 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).-----

3. **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".-----

4. Es de entender que ninguna Ley ordinaria puede derogar derechos consagrados en la Constitución, en virtud de la Supremacía de ésta. 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"**.-----

5. Por lo manifestado precedentemente, **corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida;** y en consecuencia, **declarar respecto a la accionante la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N°3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N°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 06/07/23 y he procedido a emitir mi voto en fecha 17/08/23.-----

La señora PATROCINIA GONZÁLEZ VDA. DE CASTRO, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 1 de la Ley 3542/2008 y contra el Art. 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 la Resolución N° 438/2018 del Ministerio de Hacienda.-----

Obra en autos la constancia que la accionante tiene la calidad de pensionada como viuda de un efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, conforme al Decreto N°5058 del 24 de noviembre de 2017 y la Resolución N° 438 de fecha 8 de febrero de 2018.-----

La recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional, en cuanto a la revalorización de las pensiones, "...con el fin de garantizar a los beneficiarios el mismo nivel de ingreso que gozaba durante su actividad laboral...", haciendo referencia al salario que percibía su extinto esposo.-----

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR PATROCINIA GONZÁLEZ VDA. DE CASTRO C/ ART. 1° DE LA LEY N°3542/08, DE FECHA 10 DE JULIO DEL AÑO 2008, Y EL ART. 18 INC. W DE LA LEY N°2345/03 Y LA RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA N°438/2018. AÑO: 2018 N°:2989.**-----



Respecto al Art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modificó el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, cabe realizar el análisis constitucional. 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.-----

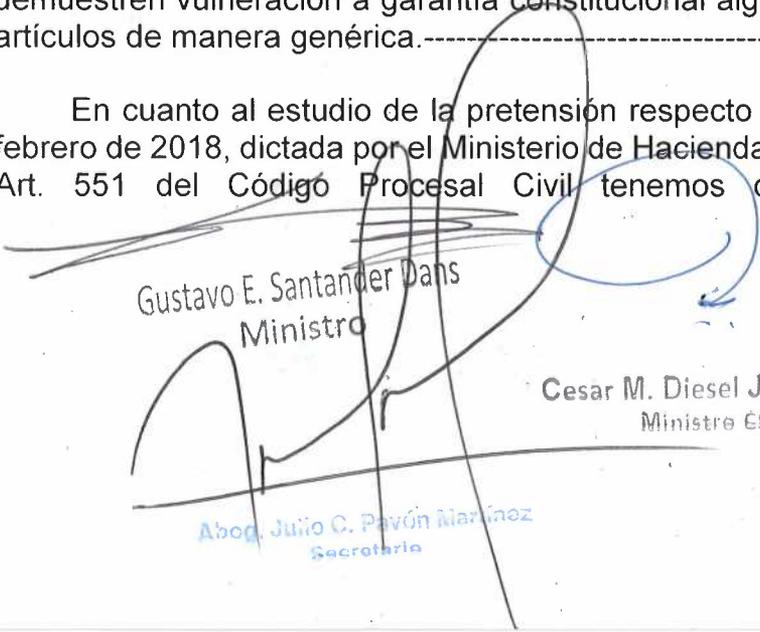
Por su parte, el texto constitucional en el Art. 103, dispone: *"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado"*.-----

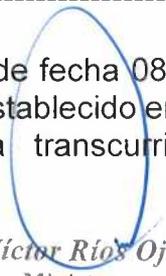
*La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad"*.-----

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 ninguna ley o disposición puede contravenir la supremacía constitucional.-----

Respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03, en lo referente a la derogación del Art. 187 de la Ley N° 1115/97, la derogación no afecta a la recurrente, dado que la misma tiene el carácter de pensionada como heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas. En cambio, respecto de los Arts. 224 y 226 de la Ley 1115/97, la recurrente no ha individualizado agravios concretos, ni ha desarrollado argumentos que demuestren vulneración a garantía constitucional alguna, ya que ha hecho mención de esos artículos de manera genérica.-----

En cuanto al estudio de la pretensión respecto a la Resolución N° 438 de fecha 08 de febrero de 2018, dictada por el Ministerio de Hacienda, haciendo el recuento establecido en el Art. 551 del Código Procesal Civil tenemos que el plazo legal ha transcurrido,

  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro ESJ.

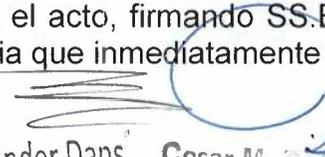
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

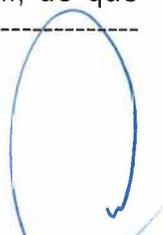
ya que los seis meses establecidos para la promoción de la acción se han cumplido en exceso. Consecuentemente, el planteamiento es extemporáneo.-----

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. 1 de la Ley N° 3542/08 -que modificó el Art. 8 de la Ley N° 2345/08-, en lo que afecta a los derechos de la señora PATROCINIA GONZÁLEZ VDA. DE CASTRO, 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: -----

Ante mí:  Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

 Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro

 Dr. Victor Rios Ojeda  
Ministro

 Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 675

Asunción, 12 de Diciembre 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. 1° de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/03, en relación a la señora **PATROCINIA GONZÁLEZ VDA. DE CASTRO**, de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.-----

ANOTAR, registrar y notificar -----

Ante mí:  Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

 Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

 Dr. Victor Rios Ojeda  
Ministro

 Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

