



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Seiscientos ochenta y ocho

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los trece 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 DIÉSEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROQUE ÁNGEL MEDINA GONZÁLEZ C/ ART. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N°2345/2003 Y DECRETO N°1579/2004"**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por Roque Ángel Medina González 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 DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta el señor **ROQUE ÁNGEL MEDINA GONZÁLEZ**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8 y 18 inc. z.) de la ley 2345/2003 y Decreto N° 1579/2004.-----

Acredita su legitimación activa en su calidad de efectivo retirado de la Policía Nacional conforme a la Resolución DGJP N° 867/07 de fecha 30 de marzo de 2007 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada se acompaña.-----

El recurrente manifiesta que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales consagradas en el art. 103 que garantiza la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad.-----

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos, es menester aclarar- en primer término- el 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)-----

*Gustavo E. Santander Dans*  
Ministro

*Cesar M. Diesel Junghanns*  
Ministro CSJ.

*Abog. Julio C. Favón Marture*  
Secretario

*Dr. Víctor Ríos Ojeda*  
Ministro

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 en 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 a 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 (el subrayado es mío).-----

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.-----

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

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, respecto a la impugnación del Art. 5° de la Ley N° 2345/2003 - que establece el lapso de tiempo a tener en cuenta para el procedimiento de cálculo para la determinación de la remuneración base de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro-, considero que ésta constituye una modificación positiva respecto a los seis meses tomados para el cálculo de la jubilación antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003, que en la práctica permitía realizar numerosas maniobras en perjuicio de la existencia misma de la Caja, como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación, para que se jubile con un sueldo mayor al que fuera objeto de aporte real a la Caja en el transcurso de su carrera pública. Situaciones como ésta han llevado a un estado insostenible que desequilibraba la situación patrimonial de la Caja, la cual debía pagar montos superiores a los percibidos como consecuencia de las maniobras referidas.-----

En relación al Art. 18 inc. z), de la Ley N°2345/03 el mismo no le es aplicable puesto que dicha disposición va dirigida a los docentes.-----

Finalmente, en relación al Decreto N° 1579/04 el accionante ha omitido dirigir su agravio contra la norma impugnada, el mismo se limita a enunciar genéricamente la impugnación la mencionada disposición, esta circunstancia-falta de desarrollo de agravios- impide su





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ROQUE ÁNGEL MEDINA GONZÁLEZ C/  
ART. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N°2345/2003 Y  
DECRETO N°1579/2004". AÑO: 2007  
N°:1410.-----

consideración por esta Magistratura, por lo que considero que expedirse acerca de la constitucionalidad o no de la mentada normativa no revestiría relevancia jurídica alguna, en razón a que la declaración o no de la inconstitucionalidad de ella, carecerá de la efectividad legal requerida y sería un pronunciamiento carente de validez jurídica y virtualidad práctica.--

Por otra parte, me permito aclarar brevemente que el expediente ha ingresado a mi Despacho recién en fecha 30 de noviembre del año en curso.-----

En conclusión, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley 2345/2003 (modificado por el Art. 1° de la Ley 3542/2008 )- con relación al accionante. **ES MI VOTO.**-----

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA**, dijo:-----

### I. Cuestiones Previas

1. El Señor Roque Ángel Medina González, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de Jubilado de la Policía Nacional, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8 y 18 inc. z de la Ley N° 2345/03 y Decreto N° 1579/04.-----

2. Manifiesta el accionante que las normas impugnadas lesionan el Art. 103 de la Constitución Nacional.-----

3. El accionante acompaña a la presentación de esta acción de inconstitucionalidad la Resolución N° 867 del 30 de marzo de 2007, "...Acordar haber de retiro a los siguientes efectivos de la Policía Nacional: SUBOFICIAL SUPERIOR ROQUE ÁNGEL MEDINA GONZÁLEZ, con CIC N° 840.464, (Exp. SIME N° 14.167/06), en la suma mensual de GUARANIES DOS MILLONES CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE (2.187.299), en mérito a los treinta años y dos meses de servicios prestados de conformidad con los Arts. 70° y 75° de la Ley 222/1993 "Orgánica de la Policía Nacional" y 2°, 5° y 8° de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público...".-----

4. Que, en primer lugar, debo lamentar el lapso transcurrido desde la promoción de esta acción de inconstitucionalidad, considero oportuno dejar constancia que estos autos ha llegado a mi Gabinete recién en fecha 22 de diciembre de 2021.-----

### II. Análisis de Competencia

5. Cabe aclarar la competencia de la presente Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual se encuentra determinada en virtud a lo preceptuado en los artículos 131, 132, 259 numeral 5 y 260 numeral 2 de la Constitución Nacional, así como el artículo 11 alternativa b) de la Ley N° 609/95 con sus respectivas modificaciones. El artículo 131 de la Carta Magna establece que para hacer efectivos los derechos consagrados se establecen las garantías contenidas en dicho capítulo, entre las cuales se encuentra la inconstitucionalidad consagrada en el artículo 132 del mismo cuerpo legal. El mentado artículo prescribe la facultad que tiene la Corte Suprema de Justicia

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

de declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y las resoluciones judiciales, ratificado por el artículo 11 inciso b) de la Ley N° 609/95. Entre los deberes y atribuciones establecidos en las normas citadas, el artículo 259 de la Carta Magna Nacional asigna a la Corte Suprema de Justicia, el deber de "conocer y resolver sobre inconstitucionalidad" (núm. 5); razón por la cual la presente Sala Constitucional es la competente para expedirse en la presente acción de inconstitucionalidad, haciéndolo de modo vinculante.

### III. Análisis de Competencia

6. 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 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, 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.-----

7. Sin embargo, tanto el Art. 8° de la Ley N° 2345/03 como su norma modificatoria (Art. 1°- Ley N° 3542/08) mantienen 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), razón por la cual los agravios manifestados por la recurrente en este sentido persisten hasta la fecha.-----

8. 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"* 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.-----

9. El Art. 46 de la C.N. 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 injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios"*.-----

10. 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 estas 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.-----



11. La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorecen de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes deben 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.-----

12. 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*.-----

13. 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 el amparadas. En esta línea de argumento, el Poder Judicial, y en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligada 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.-----

14. El Art. 5° de la Ley N° 2345/03 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...". En relación con la impugnación referida del Artículo 5, creo oportuno considerar que el mismo contraviene 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 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.-

15. En relación con la impugnación referida al inc. z) del Art. 18° de la Ley 2345/2003, y de conformidad a los términos del escrito de presentación, se infiere que el accionante viene a atacar el inc. z') que deroga cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en la Ley en cuestión, situación que al igual que el Art. 5° y 8° 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.-----

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

16. Finalmente, en relación al Decreto N° 1579/04, el accionante no expresó ningún agravio en particular que le cause la vigencia de dicha norma, limitándose a citarlo a en forma general, razón por la cual no procede el estudio por parte de esta Sala de conformidad a lo dispuesto en el art. 552 del C.P.C.-----

17. En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas considero que corresponder **HACER LUGAR PARCIALMENTE** a la Acción de Inconstitucionalidad con relación a los art. 5, 8 (modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/08) y 18 inc. z') de la Ley N° 2345/03, en relación con el accionante. **ES MI VOTO**.-----

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS**, dijo: Antes de entrar al estudio de la cuestión planteada, es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 16 /06 / 25 y he procedido a emitir mi voto en fecha 13/06/23.-

Seguidamente corresponde el estudio de la Acción de Inconstitucionalidad planteada por el señor ROQUE ÁNGEL MEDINA GONZÁLEZ, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5°, 8° y 18° inciso z) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y Decreto N° 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/2003".-----

Obra en autos la constancia que el accionante tiene la calidad de retirado como efectivo de la Policía Nacional, conforme a la Resolución DGJP N° 867 de fecha 30 de marzo de 2007.-----

El recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 46 y 103 de la Constitución Nacional, al hacer una discriminación humillante con respecto al personal en actividad.-----

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. Ingresando al estudio pormenorizado de cada agravio.-

En relación al Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, que establece: "*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 en el caso particular no existe actualmente vulneración constitucional, debido a que mediante la vigencia de la Ley N° 4670/2012, los agravios eventualmente sufridos fueron reparados al entrar al ordenamiento positivo una disposición similar a la que regía antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003, no siendo necesarias más consideraciones que las realizadas.-----

Con respecto al Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, como ya se dijo, la disposición fue modificada mediante el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, los agravios enunciados no quedan en imposibilidad de ser estudiados. Sin embargo, las objeciones hechas con relación a esta disposición quedan subsanadas mediante la vigencia de la Ley N° 4670/2012, dado que la disposición establece: "*Art. 12.- Los componentes de la Fuerzas Públicas que se encuentren en situación de retiro percibirán sus haberes equiparados con el sueldo del que está en actividad y en correspondencia al grado jerárquico que ostentaba al momento de su retiro, respetándose los derechos adquiridos en cuanto al haber jubilatorio se refiere y al tiempo de servicio prestado, ajustándose estrictamente a*





**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROQUE ÁNGEL MEDINA GONZÁLEZ C/ ART. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N°2345/2003 Y DECRETO N°1579/2004". AÑO: 2007 N°:1410.**-----



lo establecido en los decretos y resoluciones que acordaron el pase a retiro en cada caso".-----

En cuanto a la impugnación del inciso z) del Art. 18, debemos tener en cuenta que el mismo deroga artículos de la Lev N° 1626/00 el cual se refiere a la Función Pública, por lo tanto, y teniendo en cuenta el carácter de retirado de la Policía Nacional del accionante, dicha normativa no le es aplicable.-----

Finalmente, en relación al Decreto N° 1579/04, debemos tener en cuenta que el recurrente, lo hace en forma genérica, en ningún momento ha individualizado al artículo concreto por el cual se siente agraviado, por lo tanto no acredita fehacientemente la supuesta conculcación de normas de rango constitucional, no dándose cumplimiento a los presupuestos establecidos en los Arts. 550 y 552 del Código Procesal Civil.-----

Por las consideraciones hechas precedentemente, y visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida. **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:-----

*[Handwritten signatures]*  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.  
Ante mí:  
Julio C. Pavón Martínez  
SECRETARIO

*[Handwritten signature]*  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

**SENTENCIA NÚMERO: 688**

Asunción, 13 de Diciembre de 2023.-

**Y VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, 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 al señor **ROQUE ÁNGEL MEDINA GONZÁLEZ**, de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.-----

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

*[Handwritten signatures]*  
Gustavo E. Santander Dans  
Ministro  
Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.  
Ante mí:  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario



*[Handwritten signature]*  
Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

