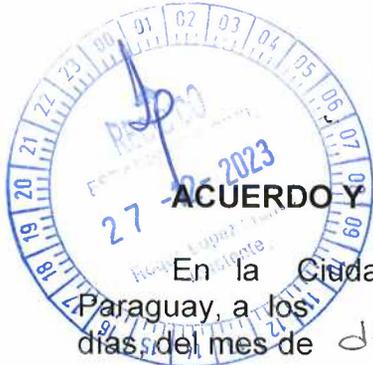




**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LUZ MARINELA DALIA FONTANA VDA. DE ANTUNEZ Y EUGENIA BIENVENIDA TORRES VDA DE SOSA C/ ART. 3 MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y 18 INC. "W" DE LA LEY N° 2346/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004. AÑO: 2018 N° 1767. -----**



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *seiscientos sesenta y ocho.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintiseis* 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 MANUEL DIESEL JUNGHANNS, GUSTAVO SANTANDER DANS y VÍCTOR RÍOS OJEDA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LUZ MARINELA DALIA FONTANA VDA. DE ANTUNEZ Y EUGENIA BIENVENIDA TORRES VDA DE SOSA C/ ART. 3 MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y 18 INC. "W" DE LA LEY N° 2346/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por las señoras **LUZ MARINELA DALIA FONTANA VDA. DE ANTUNEZ Y EUGENIA BIENVENIDA TORRES VDA DE SOSA**, por sus propios derechos 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: -----

**CUESTION:**

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

A la cuestión planteada el Doctor **DIESEL JUNGHANNS** dijo: Las accionantes, **LUZ MARINELA DALLA FONTANA VDA. DE ANTUNEZ Y EUGENIA BIENVENIDA TORRES VDA. DE SOSA**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 8** (modificado por el **Artículo 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 PUBLICO"**) 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 arriman a estos autos los documentos que acreditan su calidad de herederas de Jubilados de las Fuerzas Armadas de la Nación. -----

Alegan las accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 102, 103, 109 de la Constitución y fundan su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas agreden sus derechos adquiridos. -----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03** (modificado por el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08**), entendemos que tal modificación no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, pues 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

*Julio C. Pavón Martínez*  
Secretario

*Gustavo E. Santander Dans*

Ministro Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

*Dr. Víctor Ríos Ojeda*  
Ministro

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). -----

De la norma transcripta 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 núm. 2) reza: "El Estado Garantizará 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 (LP.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



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LUZ MARINELA DALIA FONTANA VDA. DE ANTUNEZ Y EUGENIA BIENVENIDA TORRES VDA DE SOSA C/ ART. 3 MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y 18 INC. "W" DE LA LEY N° 2346/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004. AÑO: 2018 N° 1767. -----**

*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 las recurrentes, 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 a la impugnación del **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 lo manifestado precedentemente concluyo que las normas impugnadas en autos (Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 y Artículo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03) contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 14 "De la Irretroactividad de la Ley", 46 "De la Igualdad de las personas", 47 núm. 2) "De las Garantías de la Igualdad", 103 "Del Régimen de Jubilaciones" y 137 "De la Supremacía de la Constitución" de la Constitución siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable. -----

Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida; y en consecuencia, declarar respecto de las accionantes 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. -----

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro 3

Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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 11/04/23 y he procedido a emitir mi voto en fecha 27/04/23. -----

Seguidamente corresponde el estudio de la Acción de Inconstitucionalidad planteada por las señoras **LUZ MARINELA DALLA FONTANA VDA. DE ANTUNEZ** y **EUGENIA BIENVENIDA TORRES VDA. DE SOSA**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", 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" y Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03". -----

Argumentan que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional. Así mismo, peticionan que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad les sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones objetadas; consecuentemente se disponga la actualización del monto que las mismas perciben mensualmente en concepto de pensión jubilatoria. -----

Obra en autos las constancias que las accionantes tienen la calidad de beneficiarias de la pensión de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación. -----

En relación a las objeciones contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08, que 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. -----

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD  
PROMOVIDA POR LUZ MARINELA DALIA  
FONTANA VDA. DE ANTUNEZ Y  
EUGENIA BIENVENIDA TORRES VDA DE  
SOSA C/ ART. 3 MODF. POR EL ART. 1  
DE LA LEY N° 3542/2008 Y 18 INC. "W"  
DE LA LEY N° 2346/03 Y ART. 6 DEL  
DECRETO N° 1579/2004. AÑO: 2018 N°  
1767. -----



CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA

En cuanto 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 las recurrentes, dado que las mismas tienen el carácter de pensionadas como herederas de efectivo de las Fuerzas Armadas. En cambio, las derogaciones dispuestas de los Arts. 224 y 226 de la Ley 1115/97, al hacer referencia a la pensión, afecta directamente a las recurrentes, derivando ello en mayor desigualdad, con la misma perspectiva conforme a lo ya analizado al estudiar el Art. 8 de la Ley 2345/03.

Finalmente, en relación al 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. 1° de la Ley N° 3542/08 y del Art. 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03, específicamente en la derogación de los Arts. 224 y 226 de la Ley N° 1115/97, en lo que afecta a los derechos de las señoras **LUZ MARINELA DALLA FONTANA VDA. DE ANTUNEZ y EUGENIA BIENVENIDA TORRES VDA. DE SOSA**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. Es mi voto. -----

A su turno, el Doctor **RIOS OJEDA**, manifestó que se adhiere al voto del Doctor **DIESEL JUNGHANNS**, por los mismos fundamentos. -----

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  
Ante mí: Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSI.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

**SENTENCIA NÚMERO: 768.**

Asunción, 26 de diciembre 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 y, en consecuencia declarar 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, respecto a las señoras Luz Fontana vda. de Antúnez y Eugenia Torres vda. de Sosa. -----

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

Gustavo E. Santander Dans  
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns  
Ministro CSI.

Dr. Víctor Ríos Ojeda  
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario



