



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JUSTA CLARA LARREA VDA. DE ESPINOLA C/ ARTS. 5, 6 INC. A), 8 Y 18 INC. Z) DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2014 - N° 1713.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil noventa y cuatro.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los días del mes de setiembre del año dos mil diecisiete, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES**, **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JUSTA CLARA LARREA VDA. DE ESPINOLA C/ ARTS. 5, 6 INC. A), 8 Y 18 INC. Z) DE LA LEY N° 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Justa Clara Larrea Vda. de Espínola, 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 **FRETES** dijo: La Sra. Justa Clara Larrea Vda. de Espínola promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 6 Inc. a), 8 y 18 Inc. w) y z) de la Ley N° 2345/03 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*".-----

Se constata que la accionante acompaña copia del Decreto N° 14785 del 1 de octubre de 2001, acreditando por medio de este documento su calidad de heredera de efectivo de la Policía Nacional.-----

Refiere la accionante que siendo heredera de efectivo de la Policía Nacional se encuentra legitimada para plantear la presente acción contra las citadas disposiciones, alega que actualmente se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que correspondería por derecho. Considera que el porcentaje establecido para determinar el monto que percibe en concepto de pensión jubilatoria en su carácter de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación vulneran los Arts. 16, 103, 132 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.-----

En relación a la objeción presentada contra los Art. 5 y 6 de la Ley N° 2345/03, resulta necesario puntualizar que la pensión concedida a la señora Justa Clara Larrea Vda. de Espínola, viuda del extinto Suboficial 2° (S.R.) Francisco Javier Espínola Zarate, - *Decreto N° 14785-01*- ha sido de conformidad a lo estipulado en los Arts. 1° Inc. 2) de la Ley N° 632/95 y 92° Inc. 4) de la Ley N° 222/93 "Orgánica de la Policía Nacional"; en tal sentido cabe señalar que las disposiciones cuestionadas en este apartado no generan agravios a los derechos de la accionante, ello considerando que dichas disposiciones no son aplicables a la misma.-----

En cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha normativa ha sido modificada por la Ley N° 3542/08, en tal sentido, al momento de promoverse la presente acción de inconstitucionalidad (28 de noviembre de 2014) la disposición cuestionada ya no se encontraba vigente en el ordenamiento positivo nacional; el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 ha sido modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08; esta circunstancia permite colegir que un pronunciamiento en relación a la aplicabilidad o inaplicabilidad de la disposición derogada se tornaría inoficiosa, además de ineficaz y carente de interés práctico; en el caso de autos cualquier pronunciamiento por

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

parte de esta Magistratura sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado, ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.-----

En relación a Inc. w) del Art. 18 de la N° Ley 2345/03, resulta imperioso manifestar que la accionante se ha limitado a impugnar la mencionada disposición, sin referir de manera alguna los agravios que la aplicación del mismo le ocasionaría.-----

Ahora bien, en cuanto a la impugnación presentada contra el inc. z) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, si bien la accionante se ha limitado a mencionar genéricamente la impugnación de dicha disposición, es oportuno advertir que la citada normativa deroga los Artículos 30, 31, y 32 de la Ley 1725/2001 "*Que establece el Estatuto del Educador*"; teniendo en cuenta el carácter que reviste la accionante -heredera de efectivo de la Policía Nacional- la disposición cuya reivindicación pretende por esta vía no le es susceptible de aplicación.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Sra. Justa Clara Larrea Vda. de Espinola.
ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **JUSTA CLARA LARREA VDA. DE ESPINOLA**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5, 6 inc. a), 8 y 18 incisos w) y z) de la Ley N° 2345/03 "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 heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación.-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 16, 103, 132, 137, 159 inc. 5), 175, 260 inc. 1) de la Constitución, "(...) *por cuanto restringen los derechos de los herederos de la Policía Nacional (...)*".-----

TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas impugnadas: -----

El Artículo 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" (Negritas y Subrayados son míos).-----

El Artículo 6 de la Ley N° 2345/03, ampliado por el Artículo 1 de la Ley N° 3217/07 "QUE AMPLIA EL ARTICULO 6° DE LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", queda redactado de la siguiente manera: "*Tendrán derecho a pensión, los sobrevivientes de los jubilados, de pensionados y retirados fallecidos y del personal en actividad con derechos a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria. Los sobrevivientes con derecho a pensión son el cónyuge, los hijos y los padres siempre que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios. Para tener derecho a pensión, los hijos deberán ser solteros, menores de edad, con excepción de los minusválidos. En el caso de un activo fallecido, el monto inicial del beneficio se calculará como porcentaje de la jubilación o haber de retiro que le hubiere correspondido o como porcentaje sobre el monto de la jubilación, pensión o haber de retiro vigente en el caso de un jubilado, retirado o pensionado fallecido. Los porcentajes son los siguientes: a) 65% para el cónyuge, siempre que no existan hijos con derecho a pensión; b) si existen hijos con derecho a pensión, corresponderá el 45% para el o la cónyuge, y el 20% se distribuirá entre los hijos con derecho a pensión; c) en caso de orfandad, corresponderá la distribución equitativa del 50%; y, a) 25% para cada progenitor con derecho a ...///...*



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"JUSTA CLARA LARREA VDA. DE ESPINOLA
C/ ARTS. 5, 6 INC. A), 8 Y 18 INC. Z) DE LA LEY
Nº 2345/03". AÑO: 2014 – Nº 1713.**-----



El Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03, modificado por el **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08** **QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO**", dice: "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 Subrayados son míos).-----

El Artículo 18 inc. w) de la Ley Nº 2345/03 dice: "A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: (...) w) los Artículos 187, 192 numeral 2, 211, 217, 218, 219, 224 y 226 de la Ley 1115/97; (...)".-----

El Artículo 18 inc. z) de la Ley Nº 2345/03 dice: "A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales (...) z) los Artículos 30, 31, y 32 de la Ley 1725/01; y, (...)".-----

ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Con respecto a los **Artículos 5 y 6 inc. a) de la Ley Nº 2345/03**, considero que la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de su impugnación, pues dichas normas no le afectan, en razón de que la misma ha adquirido el beneficio de la pensión mediante un sistema anterior a la Ley Nº 2345/03 y su ampliatoria, según se corrobora mediante el **Decreto Nº 14785, de fecha 1 de octubre de 2001**, obrante a fs. 9 de autos. Por tal motivo, difícilmente puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable, por lo que no corresponde su análisis.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03**, que fuera modificado por el **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08**, entendemos que este último 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).-----

De la norma arriba transcripta se desprende que el Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 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".-----

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

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BARRERO DE MODICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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.-----

Es de entender 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.-----

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 la accionante, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto este último 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).-----

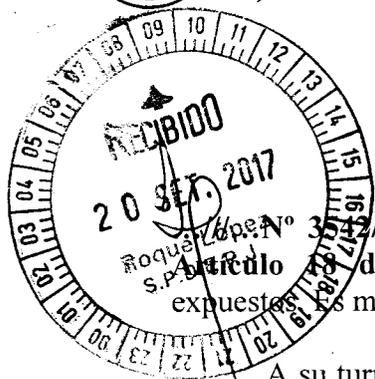
La normativa contemplada en el Artículo 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 contraviene el Artículo 14 de la Constitución que dice: "*Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado*".-----

Con respecto al **inciso z) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03**, el mismo deroga disposiciones contenidas en la Ley N° 1725/01 "*QUE ESTABLECE EL ESTATUTO DEL EDUCADOR*", aplicada a los "docentes", calidad que no reviste la accionante, por lo que dicha norma no le es aplicable y por consiguiente no corresponde su análisis.-----

Por lo manifestado precedentemente concluyo que las normas impugnadas: **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**), y **Artículo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03** contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

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*".-----

Por tanto, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **JUSTA CLARA LARREA VDA. DE ESPINOLA** y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley...///...**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“JUSTA CLARA LARREA VDA. DE ESPINOLA
C/ ARTS. 5, 6 INC. A), 8 Y 18 INC. Z) DE LA LEY
N° 2345/03”. AÑO: 2014 – N° 1713.-----

ROQUEROS, PEÑA N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y del inciso w) del Artículo de la Ley N° 2345/03, respecto de la misma, por los fundamentos expuestos, con mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Manifiesto mi adhesión parcial al voto del Ministro Antonio Fretes, en cuanto al rechazo de la acción respecto de los Arts. 5°, 6° inc. a y 18 inc. w y z) de la Ley N° 2345/2003, por sus mismos fundamentos. Sin embargo, no concuerdo respecto a la conclusión arrimada de rechazo de la acción con relación al Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 modificada por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008.-----

Entrando a examinar el texto del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 “*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*” modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, se nota que no ha variado sustancialmente el contenido de dicha norma. Es por ello que los agravios del accionante persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando por tanto un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación a la normativa vigente. Tenemos pues, el deber constitucional y legal de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de dar respuesta al justiciable, además de satisfacer el interés público en la protección y defensa de los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, nuestra Carta Magna garantiza 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 de los justiciables, máxime cuando en aplicación del principio *iura novit curiae*, ello no sólo es una facultad, sino que es deber del magistrado identificar el derecho positivo aplicable al caso, de manera a emitir un pronunciamiento congruente.-----

Respecto a este artículo y aun con la modificación introducida por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente. En efecto, el Art. 103° de la Ley Suprema 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° 2345/2003, 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 en nuestro ordenamiento positivo (Art. 137° CN).-----

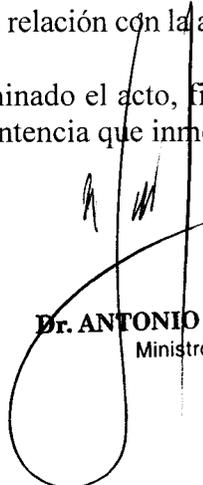
La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional, implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, debe favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo que lo hace el Ministerio 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.-----

De ahí que al supeditar la actualización de los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma anual, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. Tampoco la actualización debería hacerse en función a la variación del índice de Precios del Consumidor (IPC) calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciéndose de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con el de los activos.-----

En conclusión, estimo que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Sra. **CLARA LARREA VDA. DE ESPÍNOLA**; y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley N°2345/2003 (modificado por el Art. 1° de la Ley N°3542/2008), en relación con la accionante. 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:


Miryam Peña Candia
Ante mí **MINISTRA C.S.J.**


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1094.

Asunción, 15 de setiembre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

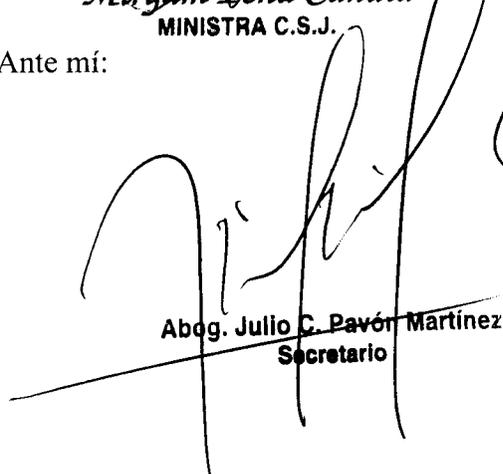
HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 8° de la Ley N° 2345/2003 (modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008), en relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Ante mí:


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

