



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROSSANA ELENA CANTERO VDA. DE BUTLEROV C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08; ART. 1º DE LA LEY Nº 4622/12 Y ART. 18 INC. W) DE LA LEY Nº 2345/03". AÑO: 2017 - Nº 10.--



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ciento trescientos ochenta.
En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de octubre 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: "ROSSANA ELENA CANTERO VDA. DE BUTLEROV C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08; ART. 1º DE LA LEY Nº 4622/12 Y ART. 18 INC. W) DE LA LEY Nº 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Rossana Elena Cantero de Butlerov, 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 señora Rossana Elena Cantero Vda. de Butlerov promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 6 Inc. a) - modificada por el Art. 1 de la Ley Nº 4622/12- y 18 Inc. w) de la Ley Nº 2345/03 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*", y contra el Art. 1 de la Ley Nº 3542/08 - Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03.-----

En autos se constatan copias de las documentaciones que acreditan que la recurrente reviste la calidad de pensionada en carácter de heredera de efectivo retirado de las FF.AA -Resolución DGJP B Nº 3812/2016-.-----

Refiere la accionante que siendo pensionada se encuentra legitimada para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alega que actualmente se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Considera que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios en actividad.-----

En primer lugar cabe el análisis de la acción sobrevenida contra la Ley Nº 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: "*Modifícase el Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", de la siguiente manera: Art. 8º.- 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"*.-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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”-----

Se verifica claramente que la Constitución Nacional en su Art. 103 dispone que la Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, mientras que la Ley N° 3542/08 supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el BCP como tasa de actualización.-----

Cabe manifestar que la “actualización” salarial -a la que hace referencia el Art. 103 de la CN- se refiere al reajuste de los haberes en comparación, lo que implica una igualdad de montos base para el cálculo de los haberes devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.-----

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta 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 se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias 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 si constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

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° 3542/08 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.-----

Siguiendo con el análisis de la acción planteada se colige que la Ley N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”, en su Artículo 6° dispone:-----

Artículo 6°.- “Tendrán derecho a pensión los sobrevivientes de los jubilados, 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,*
- d) 25% para cada progenitor con derecho a pensión”-----*

En esta instancia de estudio cabe traer a colación la Ley N° 4.622/12 “QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 2345/03 “DE REFORMA Y...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ROSSANA ELENA CANTERO VDA. DE BUTLEROV C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08; ART. 1º DE LA LEY Nº 4622/12 Y ART. 18 INC. W) DE LA LEY Nº 2345/03". AÑO: 2017 - Nº 10.--**



...SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", MODIFICADA POR LEY Nº 3217/07", el cual establece lo siguiente:-----

Modificase el Artículo 6º de la Ley Nº 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", modificada por Ley Nº 3217/07, que queda redactado de la siguiente manera:-----

"Art. 6º.- Tendrán derecho a pensión, los sobrevivientes de los jubilados, 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,*
- d) 25% para cada progenitor con derecho a pensión.-----*

Al personal policial y militar fallecido en acto de servicio o a consecuencia de lesiones sufridas en dicho acto, se le conferirá el ascenso póstumo al grado inmediato superior, cualquiera fuere el tiempo de servicio y sus herederos tendrán derecho a una pensión equivalente al 80% (ochenta por ciento) de la remuneración correspondiente al grado póstumo. Los pensionados indicados en éste párrafo serán ingresados en las planillas de la Dirección de Pensiones no Contributivas".-----

Con relación a los porcentajes establecidos en la disposición cuestionada, es dable referir que la fijación de los mismos se encuentra dentro de las atribuciones constitucionalmente conferidas al legislador en virtud al Principio de Reserva de Ley. Este principio es definido por Miguel Carbonell como "la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico", reserva que puede ser absoluta o relativa según los términos que utilice el texto constitucional al referirse a ella. En nuestro caso, vemos que la Constitución en el artículo 103 no establece límite alguno en la materia, ni especifica cuáles serán los aspectos jubilatorios reglados por ley, lo que significa que la reserva de ley es absoluta.-----

En tal sentido, los porcentajes a ser percibidos por los herederos de los funcionarios jubilados se encuentran establecidos en uso de las potestades con las que cuenta el Poder Legislativo por delegación constitucional, lo que equivale a decir que la disposición impugnada resulta como consecuencia directa del cumplimiento de lo preceptuado por el Art. 103 de la Carta Magna, por lo que mal podría declararse su inconstitucionalidad.-----

Peña
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Glady's Bareiro de Mónica
GLADYS BAREIRO DE MÓNICA
Ministra

Julio C. Payón Martínez
Abog. Julio C. Payón Martínez
Secretario

En cuanto al inc. w) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, la recurrente primeramente direcciona su impugnación en relación a la derogación del Art. 187 de la Ley N° 1115/97, el cual dispone en relación al “*HABER DE RETIRO POR TIEMPO DE SERVICIO*”, cabe mencionar que en autos la accionante reviste el carácter de heredera, por lo cual la disposición cuya derogación reclama por medio de esta acción no es susceptible de aplicación a la misma.-----

Así también, en cuanto al reclamo de la derogación del artículo 218 de la Ley N° 1115/97, el cual regulaba el grado u orden de prelación de los herederos de efectivos de las FF.AA. a los efectos de acceder a las pensiones correspondientes en tal carácter; habiendo sido la señora Rossana Elena Cantero Vda. de Butlerov beneficiada en carácter de viuda del extinto efectivo retirado de las Fuerzas Armadas de la Nación, se verifica que la disposición cuya derogación cuestiona en autos no genera agravios a los derechos de la misma.-----

Por otro lado, en relación a las demás disposiciones de la Ley N° 1115/97 que fueran derogadas por el inciso w) de la Ley N° 2345/03 y que en autos reclama la accionante, cabe advertir que de las documentaciones agregadas se constata de manera efectiva que la señora Rossana Elena Cantero Vda. de Butlerov ha adquirido la calidad de pensionada en su carácter de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación en el año 2016, por medio de la Resolución DGJP B N° 3812, siendo así, queda evidenciado que la misma durante la vigencia de la Ley N° 1115/97 contaba con derechos en expectativa y no así con derechos adquiridos tal y como reclama en autos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de pensiones sobrevino de manera anterior a la pensión que fuere concedida a la citada accionante.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, 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 Rossana Elena Cantero Vda. de Butlerov, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Rossana Elena Cantero de Butlerov, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de pensionada de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación conforme a la Resolución DGJP-B N° 3812 de fecha 7 de setiembre de 2016 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, el Art. 1° de la Ley N° 4622 “que modifica el Art. 6 de la Ley N° 2345/03” y contra el Art. 18 Inc. “w” de la Ley N° 2345/03.-----

En el análisis de la acción presentada vemos que el Artículo 1° de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, sin embargo la modificación introducida no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios se realizará en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC), es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha porque el Art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que la actualización de los haberes jubilatorios debe ser en igual tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

Por tanto, ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/08 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 carecerían de validez (Art. 137 C.N.). Corresponde sea declarada la inconstitucionalidad del Artículo 1° de la Ley N° 3542/08.-----

Con relación a la acción de inconstitucionalidad promovida contra el Art. 1° de la Ley N° 4622/12, que modifica el Art. 6 de la Ley N° 2345/03, el mismo se refiere al derecho a pensión que tienen los sobrevivientes de los jubilados, pensionados y retirados fallecidos y los sobrevivientes del personal en actividad con derechos a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria. Establece además las tasas a ser aplicadas.-----

Así pues, se observa que la pensión le fue otorgada a la actora ya dentro de la...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROSSANA ELENA CANTERO VDA. DE BUTLEROV C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08; ART. 1º DE LA LEY Nº 4622/12 Y ART. 18 INC. W) DE LA LEY Nº 2345/03". AÑO: 2017 - Nº 10.--



...vigencia de la ley cuyo artículo acciona, aplicándosele las tasas previstas en el artículo. Respecto de la aplicación de las normas y las tasas contenidas en leyes anteriores a la Ley Nº 2345/03, ello no es posible atendiendo a que en ese tiempo la actora solo tenía meros derechos en expectativa respecto de la pensión que le fue otorgada posteriormente, por lo que podemos afirmar que con la aplicación del Art. 1º de la Ley Nº 4622/12, que modifica el Art. 6 de la Ley Nº 2345/03 no se han conculcado normas constitucionales.-----

Finalmente, en cuanto al Art. 18 Inc. w) de la Ley Nº 2345/03, la actora se presenta en su carácter de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, por lo que la norma accionada no le afecta y respecto de la misma la acción debe ser rechazada.-----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Rossana Elena Cantero de Butlerov y debe declararse inconstitucional el Artículo 1º de la Ley Nº 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03". Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, 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:

Peña
Miryam Peña Candia
Ante ministra C.S.J.
Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
Pavón
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Bareiro
GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

SENTENCIA NÚMERO: 1380.-
Asunción, 13 de octubre de 2.017.-
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 Nº 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03-, en relación a la accionante.-----
ANOTAR, registrar y notificar.-----

Peña
Miryam Peña Candia
Ante ministra C.S.J.
Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
Pavón
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Bareiro
GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

