



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JULIA MARIA GERALDINA GONZALEZ VDA. DE ARGaña C/ ARTS. 8 (MODIFICADO POR EL ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/2003), 18 INC. W) DE LA LEY N.º 2345/2003 Y EL ART. 6 DEL DECRETO N.º 1579/2004". AÑO: 2015 - N.º 951.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil trescientos noventa y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los trece días del mes de octubre del año dos mil diecisiete, estando 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: "JULIA MARIA GERALDINA GONZALEZ VDA. DE ARGaña C/ ARTS. 8 (MODIFICADO POR EL ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/2003), 18 INC. W) DE LA LEY N.º 2345/2003 Y EL ART. 6 DEL DECRETO N.º 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Julia María Geraldina González Vda. de Argaña, 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 la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta la señora Julia María Geraldina González Vda. de Argaña, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley N.º 3542/2008 "*Que modifica y amplía la Ley N.º 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*", el Art. 18º inc. w) de la Ley N.º 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"* y el Art. 6º del Decreto N.º 1579/2004 "*Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003"*".-----

A los efectos de acreditar legitimación activa, su calidad de viuda de extinto efectivo retirado de las FF.AA., acompaña copia de la Resolución N.º 1104 de fecha 30 de julio de 2002 por la cual se le acuerda pensión de conformidad con los Arts. 209, 211 Inc. a), 216, 217 Inc. a), 220, 224 y 226 de la Ley N.º 1115/1997 (f. 25).-----

La actora aduce que los artículos impugnados colisionan con derechos adquiridos que le fueran transmitidos en calidad de heredera de un miembro de las Fuerzas Armadas y vulneran preceptos de orden constitucional como los establecidos en los Arts. 1, 14, 46, 57, 103 y 109 de la Constitución Nacional.-----

Ahora bien, a fin de efectuar un certero encuadre del caso bajo estudio, analizo el exacto contenido y alcance de lo estatuido por las normas impugnadas. El texto normativo literal de los artículos de la Ley N.º 2345/2003, prevé:-----

Art. 8º: Modificado por el Art. 1º de la Ley N.º 3542/2008: "*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 calculado 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"*.-----

Art. 18º: "*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,*

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
DR. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

224 y 226 de la Ley 1115/97...".-----

De la misma manera, el artículo impugnado del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, que dispone:-----

Art. 6°: "Mecanismo de actualización de los beneficios. En todos los casos, la actualización de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se realizará de oficio en el mes de enero de cada año, multiplicando los haberes vigentes en el año anterior por un factor de aplicación general que se calculará como sigue:-----

El factor de ajuste se calculará de la siguiente forma:-----

$$T = \frac{S_t}{N_t - 1}$$

T = Factor de ajuste a ser aplicado a las jubilaciones durante el mes de enero de cada año por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio.-----

S_t = Total de sueldos correspondientes al año del ajuste inicialmente presupuestados, Código 111 del Clasificador Presupuestario.-----

S_{t-1} = Total de sueldos correspondientes al año anterior al ajuste inicialmente presupuestados, Código 111 del Clasificador Presupuestario.-----

N_t = Total de sueldos correspondientes al año anterior al ajuste inicialmente presupuestados, Código 111 del Clasificador Presupuestario.-----

N_{t-1} = Número total de cargos presupuestados inicialmente en el año que se realiza el ajuste.-----

$$J_t = J_{t-1} \times T$$

J_t = Jubilación, pensión o haber de retiro a percibir a partir del 1 de enero del año en curso.-----

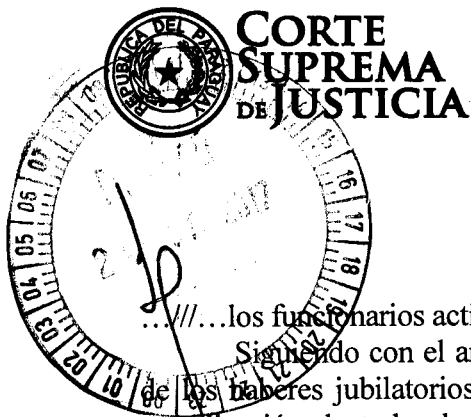
J_{t-1} = Jubilación, pensión o haber de retiro percibido durante el año anterior al ajuste.-----

En ningún caso el ajuste a aplicar podrá representar un porcentaje mayor que la inflación del año anterior, calculada por el Banco Central del Paraguay".-----

A la vista de los agravios expuestos por la accionante con relación a la impugnación del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, debe considerarse el exacto contenido y alcance de lo estatuido por el Art. 103 de la Carta Magna, que establece el régimen de jubilaciones. El texto normativo literal prevé: "**Artículo 103.** 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).-----

Se advierte que el concepto "actualización" que maneja la accionante es notablemente distinto al de nuestra Ley Suprema. De la lectura del escrito de promoción se colige que la actora interpreta que el precepto constitucional establece que el haber jubilatorio, percibido por el funcionario jubilado, debe ser el mismo al salario percibido por el funcionario en actividad, cuestión que no se ajusta al verdadero espíritu de la norma.-----

La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial —a la que hace referencia 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 de los salarios percibidos por...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"JULIA MARIA GERALDINA GONZALEZ
VDA. DE ARGaña C/ ARTS. 8
(MODIFICADO POR EL ART. 1 DE LA LEY
N.º 3542/2003), 18 INC. W) DE LA LEY N.º
2345/2003 Y EL ART. 6 DEL DECRETO N.º
1579/2004". AÑO: 2015 - N.º 951.**

.....los funcionarios activos.

Significando con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 8º de la Ley N° 2345/2003 —modificado por el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008—, que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una 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 siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional que, como dijéramos, dispone que la Ley garantizará su actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Por todo ello, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la citada norma.

Con relación al Art. 18º inc. w) de la Ley N° 2345/2003, considero que la norma de referencia afecta derechos de la accionante —por cuanto deroga el Art. 226 de la Ley N° 1115/1997 "Estatuto del Personal Militar"— y contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8º de la Ley N° 2345/2003.

Finalmente, respecto al artículo impugnado del Decreto N° 1579/2004, considero que igualmente corresponde el rechazo, debido a que el Art. 6º de la mentada disposición ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada —Art. 8º de la Ley N° 2345/2003, modificado por la Ley N° 3542/2008— por lo que, una eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008—que modifica el Art. 8º de la Ley N° 2345/2008—y el Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/2003 con relación a la señora Julia María Geraldina González Vda. de Argaña. **Es mi voto.**

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora JULIA MARIA GERALDINA GONZALEZ VDA. DE ARGaña, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, se presenta para promover Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**, 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**"; contra el **Artículo 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 arrima a estos autos las instrumentales que acreditan su calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación.

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 1, 14, 46, 57, 103, 109 de la Constitución y fundamenta su presentación manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas: “(...) *colisionan con derechos adquiridos que me fueran transmitidos en mi calidad de heredera (...)*”.

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 8 de la Ley N° 2345/03, 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*”, 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 N° 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 6 del Decreto N° 1579/2004 dice: “*Mecanismo de actualización de los beneficios. En todos los casos, la actualización de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se realizará de oficio en el mes de enero de cada año, multiplicando los haberes vigentes en el año anterior por un factor de aplicación general que se calculará como sigue (...)*”.

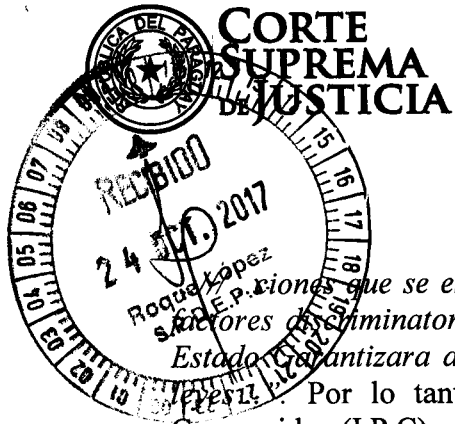
ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Con respecto a la impugnación del **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**, que fuera 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, 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 transcrita 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*”.

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 protec...///...*”



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"JULIA MARIA GERALDINA GONZALEZ
VDA. DE ARGÑA C/ ARTS. 8
(MODIFICADO POR EL ART. 1 DE LA LEY
N.º 3542/2003), 18 INC. W) DE LA LEY N.º
2345/2003 Y EL ART. 6 DEL DECRETO N.º
1579/2004". AÑO: 2015 - N.º 951.-----

que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como
discriminatorios sino igualitarios". Asimismo, el Artículo 47 num. 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 (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.º 2345/03 atacado en autos, deroga el
Artículo 187 de la Ley N.º 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.º 1115/97 por el inciso w) del
Artículo 18 de la Ley N.º 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.º 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N.º 2345/03).-----

La normativa contemplada en el Artículo 18 inc. w) de la Ley N.º 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".-----

Por lo manifestado precedentemente concluyo que dichas normas 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".-----


En cuanto al Artículo 6 del Decreto N.º 1579/04, cabe señalar que al ser derogado
el Artículo 8 de la Ley N.º 2345/03 por una nueva Ley (Ley N.º 3542/08) esta normativa

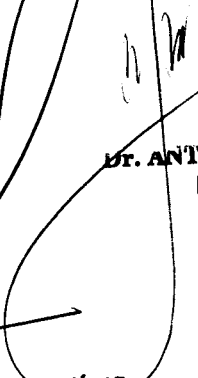
(Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida en la Ley N° 3542/08 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa 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 tanto, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora JULIA MARIA GERALDINA GONZALEZ VDA. DE ARGAÑA 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 **Artículo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03**, respecto de la misma, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

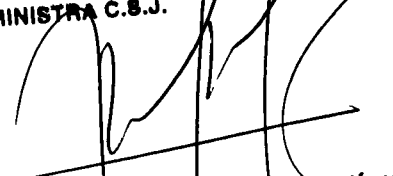
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

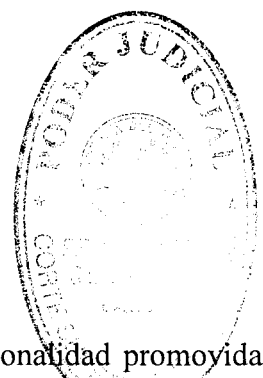

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra

Ante mí:

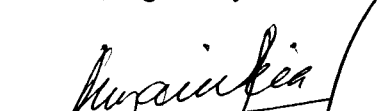

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


SENTENCIA NÚMERO: 1391
Asunción, 13 de octubre 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 Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2008– y del Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/2003, con relación a la accionante.-----

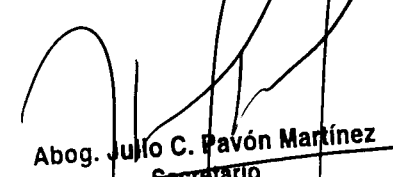
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario