



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARÍA DE JESÚS ESPÍNOZA VDA. DE ROMERO C/ ARTS. 2, 5, 6 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2008 – N° 702.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil seiscientos cinco.**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~15~~ <sup>trece</sup> días del mes de ~~noviembre~~ 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: "MARÍA DE JESÚS ESPÍNOZA VDA. DE ROMERO C/ ARTS. 2, 5, 6 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora María de Jesús Espinoza Vda. de Romero, 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 accionante, Sra. **MARIA DE JESUS ESPINOZA VDA DE ROMERO**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 5, 6 y 18 inc. g) y z') de la Ley N° 2345/2003.-----

Justifica su legitimación con la Resolución de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones N° 3847 de fecha 14 de diciembre de 2006, documento que acredita que la misma es heredera de jubilado de la Administración Pública.-----

Argumenta que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, violan derechos adquiridos y el principio de igualdad consagrados en los Arts. 46, 47, 57 y 103 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar, y con relación al Art. 2 de la Ley N° 2345/2003, cabe señalar que dicha normativa ha sido modificada por el Art. 1 de la Ley N° 2527/04, por lo que un pronunciamiento de esta Corte sobre dicha disposición resultaría ineficaz y carente de interés práctico.-----

El Art. 5 de la mencionada ley dispone: "*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculara 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*". Ahora bien, debemos tener en cuenta que la recurrente carece de legitimación para accionar contra el mismo, por cuanto que el citado artículo hace referencia al modo en que se realizará el cálculo de la remuneración base para poder determinar el monto correspondiente a las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro. Por lo tanto, teniendo en cuenta el carácter de heredera de la misma; dicha normativa no le es aplicable.-----

En cuanto a la impugnación del Art. 6 de la ley en cuestión, establece cuanto sigue: "*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.*

*[Signature]*  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario

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

*[Signature]*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

*[Signature]*  
**GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

*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”.*-----

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 PÚBLICO”.

“Ampliase el Artículo 6° de la Ley N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”, que queda redactado de la siguiente manera:----

**“Art. 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 a 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 caso de fallecimiento en acto de servicio de un efectivo policial o militar que aún no tuviere el haber de retiro, los sobrevivientes indicados en el segundo párrafo de este artículo, tendrán derecho a una pensión equivalente al 65% de la última remuneración percibida. La distribución de la pensión se hará en el mismo porcentaje indicado en el tercer párrafo de este artículo. Los pensionados indicados en éste párrafo serán ingresados en las planillas de la Dirección de Pensiones no Contributivas.”.*-----

Menciona la accionante que la misma es heredera de jubilado de la Administración Pública, acorde a la copia autenticada de la Resolución DGJP N° 3847 de fecha 14 de diciembre de 2006, obrante a fs. 06 de autos. En tal carácter manifiesta que se encuentra legitimada activamente para plantear la presente acción y alega que según las constancias de informes emanados en sede administrativa, la misma actualmente está percibiendo un monto menor al que le correspondería por su carácter de heredera de jubilado de la Administración Pública. Por ello entiende como vulnerado el artículo 103 de la Constitución y solicita en consecuencia la declaración de inconstitucionalidad del artículo antes trasuntado.

A fin de aclarar los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional denunciada como conculcada por la accionante, así tenemos al art. 103 que expresa: “*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”.* Del mandato precedente extraemos cuanto sigue.-----...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MARÍA DE JESÚS ESPÍNOZA VDA. DE ROMERO C/ ARTS. 2, 5, 6 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2008 - N° 702.**

...Primero, la propia Ley Fundamental delega al Congreso la facultad de regular el sistema jubilatorio, esto es, se constituye todo lo relativo a dicha materia como reserva de ley. Segundo, el control y administración de los aportes en tal concepto estará a cargo de entidades autárquicas. Tercero, se encuentran amparados por el régimen jubilatorio quienes trabajen para el Estado. Cuarto, se garantiza la actualización de haberes en comparación, lo que implica igualdad de montos base para el cálculo de los devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.

En atención a lo mencionado precedentemente, tenemos como aspectos principales la atribución constitucional a la ley para regular lo concerniente al régimen jubilatorio y todo lo que le atañe y por otro lado, el dimensionamiento del concepto "actualización" que hace nuestra Ley Fundamental. El cual podemos comenzar afirmando que es notablemente distinto al que maneja la accionante, el cual, por los términos de su demanda, entiende que el precepto constitucional ordena que los herederos deberán percibir en concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad. Lo que la Constitución establece en el *in fine* del artículo transcrito, implica que el monto jubilatorio, el cual es resultado de la aplicación de un porcentaje a un monto base, se calculará sobre la remuneración de los funcionarios activos y se aplicará a los inactivos, esto a fin de que con el transcurrir del tiempo, las remuneraciones imponibles no se tomen ínfimas debido al estancamiento de los montos por no condecir al desarrollo de la economía nacional, idea ya manifestada en la Convención Nacional Constituyente, en palabras del Convencional Benjamín Maciel Pasotti quien expresó: "*en razón del conocimiento que tengo de miles de maestros jubilados, que están cobrando sueldos que van desde 30 a 40 mil guaraníes. Y es mi preocupación, entonces, en ese sentido, si cuál es la razón por la que no se pueda garantizar la actualización de los haberes de estas personas...*" (Plenaria, Diario de Sesiones N° 20 del 08/IV/1992).

Ahora, con relación a los porcentajes establecidos en el artículo impugnado, tal y como lo hemos señalado, se encuentra dentro de las atribuciones constitucionalmente otorgadas 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 otras palabras, la Constitución entrega la potestad de creación, modificación, derogación y limitación de todos los aspectos jubilatorios a la ley. 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 Congreso por delegación constitucional, lo que equivale a decir que tal artículo no es contrario a lo que dispone el 103 de la Ley Fundamental, sino que es consecuencia directa de su cumplimiento, por lo que mal podría declarárselo inconstitucional.

En esta idea el Estado, puede bajo pretexto de una regulación fiscal, disponer del derecho patrimonial particular, puede el Estado hacerlo porque la Constitución se lo permite en virtud al artículo que mal interpreta la demandante. Lo que para nada constituye una lesión a su patrimonio, el cual se encuentra asegurado por la propia ley que ataca así como por la Constitución cuando garantiza la actualización de los haberes, siendo en realidad la cuestión una falta de comprensión de los términos legales así como el desconocimiento de la potestad regulatoria (no confiscatoria) de la ley a fin de administrar el sistema jubilatorio.

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*Juliana Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.

*Dr. Antonio Fretes*  
Ministro

*GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA*  
Ministra

Analizando el escrito de promoción de la Acción vemos que la accionante ha impugnado el Art. 18 inc, g) de la Ley 2345/2003, el cual deroga varios artículos de la Ley de Organización Administrativa de fecha 22 de junio de 1909 y teniendo en cuenta que la recurrente lo hace en forma genérica, se limitó a cuestionar el citado inciso sin tan siquiera hacer mención concreta del artículo del cual se refiere, por lo tanto no acredita fehacientemente la supuesta conculcación de normas de rango constitucional.-----

En el mismo sentido, y en referencia al inc. z') del Art. 18, advertimos que dicha disposición tiene sustento en el contenido de la propia Ley N° 2345/03. En efecto, dicho inciso constituye una redacción de forma en la cual se consigna la derogación de toda disposición legal que se oponga a lo dispuesto en la Ley N° 2345/03. En consecuencia, la determinación de la constitucionalidad o no de dicha disposición depende de lo resuelto en referencia a otros artículos cuestionados de la misma ley.-----

Opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad, por los fundamentos expuestos precedentemente. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora María de Jesús Espinoza Vda. de Romero, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abg., se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 5, 6 y 18 incs. g) y z) de la Ley N° 2345/2003.-----

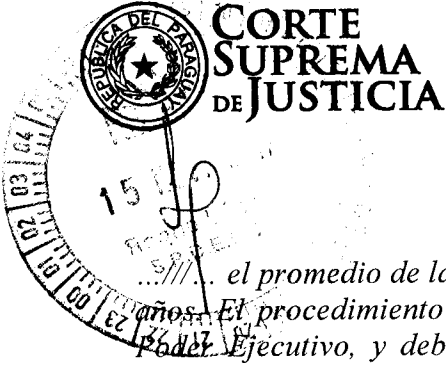
La accionante quien, como hemos comprobado con los documentos adjuntados, inició trámites para el cobro de la pensión en su calidad de cónyuge supérstite y obtuvo resolución de la autoridad competente según Resolución DGJP N° 3847 de fecha 14 de diciembre de 2006. La cual le aplicó a su caso particular el Art. 6 de la Ley N° 2345/03, en esa fecha plenamente vigente.-----

Basa su agravio en que se viola el principio de la irretroactividad de la Ley y el de los derechos adquiridos, los cuales se perjudican con la redacción en cuanto a los porcentajes de cobro de pensión que establece la nueva redacción de la ley impugnada y afirma que la ley anterior, 1115/97 se encuentra adecuada a la Constitución Nacional.-----

En el caso particular de la Señora María de Jesús Espinoza Vda. De Romero debemos establecer lo siguiente: ella como accionante no era titular original del derecho durante la vigencia de la Ley N° 1115/97, en consecuencia, en su calidad de heredera, sus derechos no fueron adquiridos sino son los denominados en derecho, como de "mera expectativa". Como hemos establecido más arriba, la fecha de la Resolución del Ministerio de Hacienda es del año 2006, tiempo en el cual la nueva ley ya se encontraba en plena vigencia, por lo que el derecho de la accionante nace bajo el imperio de la Ley N° 2345/03. La autoridad administrativa no hizo nada más que aplicar la legislación vigente. En consecuencia no hay derechos adquiridos violados ni violación a la irretroactividad de la Ley. Por tanto la impugnación en relación al Art. 6 Inc. a) de la Ley N° 2345/03 deviene improcedente.-----

Respecto al Art. 2 de la Ley N° 2345/2003 es menester resaltar que esta norma fue derogada expresamente por el Art. 1 de la Ley N° 2527/2004, por lo que ha dejado de tener eficacia jurídica. Así también, se recuerda que quedó promulgada la ley N° 2613 del 10 de junio de 2005, por la que se concede una gratificación anual a los jubilados de la Administración Pública conforme a la disponibilidad presupuestaria a partir de dicha fecha. En ese sentido, ya esta Excma. Corte Suprema de Justicia se ha expedido sobre el tema señalando que: "*carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solo puede decidir en asuntos de carácter contencioso*" (Ac. y Sent. N° 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005), motivos por los cuales opino que corresponde sobreseer la acción en lo concerniente al Art. 2 de la Ley N° 2345/2003.-----

El Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 dispone: "*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como...///...*"



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MARÍA DE JESÚS ESPÍNOZA VDA. DE ROMERO C/ ARTS. 2, 5, 6 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2008 - N° 702.-----

... 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 ese sentido, debemos tener en cuenta que el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, 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.-----

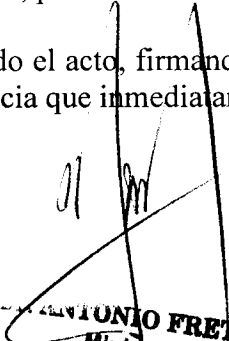
En lo que respecta a la impugnación del Art. 18 incs. g) y z) de la Ley N° 2345/2003, con la simple mención de la accionante en el escrito inicial, no resulta suficiente, ya que debería acreditar el agravio concreto al respecto, por lo cual no se ajusta a las formalidades previstas en el Art. 552 del Código Procesal Civil.-----


En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que corresponde hacer lugar **parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la accionante en relación con el Art. 5 de la Ley 2345/2003, no así en relación a los Arts. 2, 6 y 18 incs. g) y z) de la Ley N° 2345/2003. Es mi voto.-----

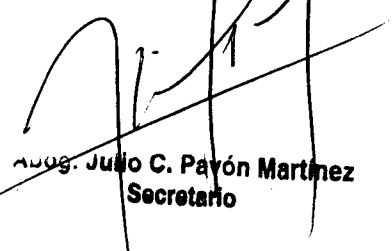
A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.-----

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:

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
ANTONIO FRETES  
Ministro

  
GLADYS E. BAREIRO de MODICA  
Ministra

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Ante mí:

SENTENCIA NUMERO: 1608.

Asunción, 13 de noviembre de 2017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Constitucional  
RESUELVE:

NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----  
ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

