



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ADELINA FERREIRA VDA. DE CASTIGLIONI Y OTRA C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. U) DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2007 - N° 805.**



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** *Unientos cuarenta y ocho.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *siete* días del mes de *junio* 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: "ADELINA FERREIRA VDA. DE CASTIGLIONI Y OTRA C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. U) DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras Adelina Ferreira Vda. de Castiglioni y Lorenza Valenzuela Vda. de Bogado, 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: Las accionantes **ADELINA FERREIRA VDA DE CASTIGLIONI** y **LORENZA VALENZUELA VDA DE BOGADO**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 6, 8 y 18 inc. u) de la Ley N° 2345/2003 y el Decreto N° 1579/2004.

Justifican su legitimación con las Resoluciones emanadas de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones dependiente del Ministerio de Hacienda, documentos que acreditan que las mismas son herederas de extintos oficiales de la Policía Nacional.

Argumentan que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, violan derechos adquiridos, el principio de irretroactividad de la ley y la garantía establecida en el Art. 103 de la Constitución.

En cuanto al Art. 5 de la Ley N° 2345/03, la misma 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"*. Considero que la norma trascrita no viola normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar, para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien los causantes iniciaron sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, los mismos gozaban de derechos en expectativa ya que el proceso administrativo para acceder a tales haberes nunca fue iniciado por éstos, sino por las hoy accionantes respectivamente, lo que implica que nunca se efectivizó el proceso natural jubilatorio dado el deceso de los aportantes, con lo que el derecho a incorporar los aportes efectivamente a su patrimonio no llegó a ser perfeccionado. Para aclarar esto cabe dimensionar el término Derecho adquirido: *"El incorporado definitivamente al patrimonio de su titular por haberse cumplido los presupuestos de hechos necesarios, según la ley vigente, para darle, nacimiento, por oposición a las "simples expectativas", meras "posibilidades" de que el derecho nazca. La distinción tiene importancia por cuanto, comúnmente, los ordenamientos disponen que las leyes retroactivas no pueden violar los derechos*

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA D.S.J.

*[Signature]*  
Ministro

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

*[Signature]*  
ABOG. JULIO C. PAVÓN MARTÍNEZ  
Secretario

*adquiridos, pero sí las meras expectativas.* (Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Edición 2000. p. 315). En el caso en cuestión, los presupuestos de hecho necesarios versan sobre la edad, años de aporte y lógicamente el reclamo administrativo por parte de los aportantes sobre los montos a fin de ser incorporados definitivamente a sus patrimonios tal y como se trasunta en las líneas precedentes. Lo que arroja la conclusión lógica de que el derecho a la devolución de sus aportes nunca fue efectivizado, ergo, al no incorporarse aquellos a su patrimonio, priva del carácter de “adquisición” plena a los mismos, independientemente de los derechos de la cónyuge supérstite.-----

Por otra parte, en cuanto al Art. 6, las recurrentes se han limitado a impugnar el mismo, sin tan siquiera hacer mención concreta al agravio que la aplicación de la citada norma les produciría, no justifican suficientemente la relación directa e inmediata entre la norma atacada y las disposiciones constitucionales invocadas, y en ese sentido, es preciso destacar que las enunciaciones genéricas realizadas no son por sí solas suficientes como razones o argumentos para la procedencia de la acción respecto a este artículo en particular. Misma circunstancia se presenta con la impugnación del Decreto N° 1579/2004, observándose inclusive que las recurrentes no indican el artículo del mismo que les genera agravios.-----

Con relación al Art. 8 de la ley 2345/03, sometido a estudio considero puntualmente, la inexistencia de agravio actual que significa que el gravamen no existe al momento que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, ya que dicho artículo normativo ha sido modificado por la Ley N° 3.542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone “Modificase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”, de la siguiente manera: *Art. 8°.- 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*”.-----

Nos encontramos justamente ante un caso en que la alteración de las circunstancias que motivaron dicho proceso, hace que ésta haya perdido toda virtualidad práctica. Esta Corte ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia “*debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se 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 solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso*” (CS, Asunción, 5 setiembre, 1997, Ac. y Sent. N° 506).-----

Finalmente, de la lectura del escrito de presentación se desprende que las recurrentes impugnan el inc. u) del Art. 18, sin embargo, en el petitorio solicitan la inaplicabilidad del inc. z) del mismo artículo. Analizada la acción advertimos que probablemente las accionantes han pretendido aludir al inciso u), teniendo en cuenta su calidad de herederas de efectivos de la Policía Nacional. Ahora bien, estudiada la constitucionalidad de la norma atacada, se observa que dicho inciso constituye una redacción de forma en la cual se consigna la derogación del artículo 92 de la Ley 222/93, en esta disposición se establecía la regla conforme a la cual el familiar más cercano excluye al más remoto, en la asignación de la pensión correspondiente a los herederos de Oficiales y Sub Oficiales.-----

Considerando que las Señoras Adelina Ferreira Vda. de Castiglioni y Lorenza Valenzuela Vda. de Bogado ya han sido beneficiadas con la pensión, a través de las Resoluciones emanadas de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones N° 1237 y N° 1431 respectivamente, en las cuales se reconoce su calidad de herederas, no se observa que el inciso impugnado pueda vulnerar precepto constitucional alguno.-----...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ADELINA FERREIRA VDA. DE CASTIGLIONI  
Y OTRA C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. U) DE LA LEY  
Nº 2345/2003 Y DECRETO Nº 1579/2004". AÑO:  
2007 - Nº 805.**-----



...Por las consideraciones que anteceden, opino que no corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: **Las Señoras Adelina Ferreira Vda. de Castiglioni y Lorenza Valenzuela Vda. de Bogado**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abog., acompañan a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad las **Resoluciones**, como documentos que acreditan la calidad de Viudas delos extintos efectivos de la Policía Nacional, impugnando por dicha representación los arts. 5, 8 y 18 inc. u) de la Ley 2345/2003 y el Decreto Nº 1579/2004.----

1- Que, en primer lugar, con relación al Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003, el Art. 103 de la Constitución Nacional 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 Nº 2345/2003, 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 carecerán de validez (Art.137 CN). De ahí que al supeditar el Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "...promedio de los incrementos de salarios..." crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

La Constitución Nacional ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "... en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en actividad" (Art. 103 CN); la Ley Nº 2345/2003 supedita la actualización "...al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y al IPC calculado por el BCP, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar "...el mecanismo preciso a utilizar" Decreto Nº 1579/2004, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor ajuste", que podría eventualmente servir de factor de ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

1.1.- El art.46 de la CN dispone: "De la Igualdad de las personas: 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 injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios".-----

1.2.-La ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el B.C.P para la tasa de variación, siempre que ésta 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 éstas diferencias originarias no traducen "...desigualdades injustas" o "...discriminatorias" (art.46 CN) 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 sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos.-----

Por otro lado, cabe destacar que si bien se promulgó la Ley Nº 3542/2008, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003, no obstante dicha modificación 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 al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.-----

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

**Dr. ANTONIO MARTÍNEZ**  
MINISTRO

**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

**Abog. Julia C. Pavón Martín**  
Secretario

2- Es menester resaltar que el Art. 5 de la misma ley 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”*. En relación con la impugnación referida a los Artículos 5 y 18 inc. u), así como el art. 6 del Decreto N° 1579/2004, creo oportuno considerar que los mismos contravienen 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, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 y su Decreto Reglamentario.-----

3- En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra los arts. 5, 8 y 18 inc. u) de la Ley 2345/2003 y el art. 6 del Decreto N° 1579/2004, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Adhiero al voto del Dr. Fretes con relación al rechazo de la impugnación de los Arts. 5, 6 y 18 inc. u) de la Ley N° 2345/2003 y del Decreto N° 1579/2004. Sin embargo, considero que debe hacerse lugar a la acción en cuanto al Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, con base en el criterio que expongo seguidamente.-----

El artículo 8 de la Ley N° 2.345/2003, señala *“Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior, la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente...”*. El artículo 1° de la Ley N° 3.542/2008, introdujo la siguiente modificación: *“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”*.-----

Si bien es cierto que ha sido modificado por el artículo 1° de la Ley N° 3542/08, no ha variado sustancialmente la cuestión regulada por dicha norma. Es por ello que los agravios de los accionantes persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando por tanto un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación con 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 de 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 artículo 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° 2345/03, o su modificatoria, la Ley N° 3542/2008, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ADELINA FERREIRA VDA. DE CASTIGLIONI Y OTRA C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. U) DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2007 - N° 805.**

La acción de inconstitucionalidad aludida, puesto que carecerán de validez conforme al orden de la Constitución 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 deben así actualizarse en igual proporción y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Debemos recordar que cuando se produce un aumento salarial, el primer aumento del funcionario activo aportante 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 de forma anual, la norma impugnada 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) calculado 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, produciendo de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con los activos.

Por tanto, considero que se debe hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y declarar inaplicable, con relación a las accionantes, el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 – que modifica el Art. 8 de la Ley N.° 2345/2003 –. Es mi voto.

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

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*GLADYS E. BARRERO de MÓDICA*  
Ministra

Ante mí:

**SENTENCIA NUMERO: 558**

Asunción, 07 de JUNIO 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° 2345/03 (De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público)”, con relación a las accionantes.

**ANOTAR,** registrar y notificar.

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*GLADYS E. BARRERO de MÓDICA*  
Ministra

Ante mí: