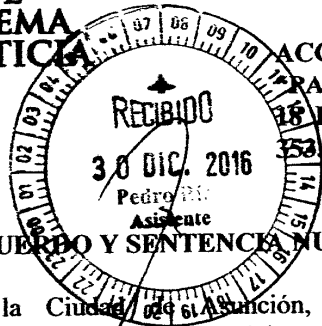




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PABLINO PAREDES FLOR C/ ARTS. 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2009 - N°

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Dos mil cincuenta y cuatro. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veintiocho~~ *dieciocho* días del mes de ~~diciembre~~ *diciembre* del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PABLINO PAREDES FLOR C/ ARTS. 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Pablino Paredes Flor, por derecho propio 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: El Sr. PABLINO PAREDES FLOR, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 6, 8 y 18 incs. u y z') de la Ley N° 2345/2003.-----

El accionante justifica su legitimación con la Resolución DGJP N° 1490 de fecha 25 de junio de 2008, que lo acredita como jubilado de la Policía Nacional.-----

Argumenta que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, violan derechos adquiridos y el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el Art. 14 de la Constitución. Finalmente contradicen abiertamente la garantía establecida en el art. 103 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 establece: "*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 transcrita 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 el recurrente inició sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, el mismo gozaba de derechos en expectativa. No hay derechos adquiridos porque se modificó la ley de jubilaciones antes que efectivamente el recurrente acceda a la misma.-

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 ha sido modificado por la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su art. 1° dispone: "Modifícase el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO, 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

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA G.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavan
Secretario

inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de los dispuesto en este artículo, los beneficios correspondiente a los programas no contributivos”.-----

Evidentemente, lo que tenemos que afirmar es que ciertamente el Artículo atacado ha sido modificado; pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3542/08, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada.-----

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 esta Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso*” (CS, Asunción ,5 de setiembre, 1997, Ac. y Sent. N° 506).-----

Por tanto, opino que la Acción de Inconstitucionalidad debe ser sobreseída con relación al artículo 8 de la Ley N° 2345/2003.-----

Respecto a la impugnación referida a los arts. 6 y 18 inc. u) de la Ley N° 2345/2003, los mismos se refieren a herederos de Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional, y teniendo en cuenta el carácter de jubilado del accionante, dichas normativas no le son aplicables.-----

Finalmente en referencia al inc. z’) del Art. 18, es de advertir 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 de la misma ley cuestionados.-----

En el caso de autos, las demás disposiciones atacadas han sido desestimadas, conforme a lo expresado precedentemente, por lo que corresponde que la acción intentada contra el inc. z’) también corra la misma suerte.-----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas corresponde no hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida contra el Art. 18 incs. u) y z’) de la Ley N° 2345/03. Sobreseer la acción respecto al Art. 8 de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/2004. Es mi voto.-----

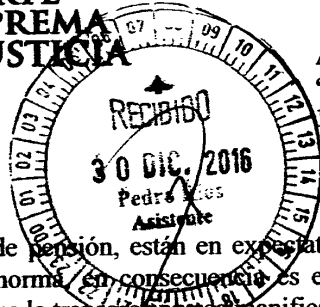
A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Que, en fecha 18 de marzo de 2.009, se presenta el señor Pablino Paredes Flor, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, acompañando a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad, la Resolución N° 1.490 de fecha 25 de junio de 2008, documento que acredita su calidad de jubilado de la Policía Nacional, impugnando por dicha representación los Arts. 5, 6, 8 y 18 inc. u) y z) de la Ley 2345/2003.-----

Que, con respecto al Art. 5 de la Ley 2.345/03, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos es los Art. 14, 46, y 103 de la C.N., 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 2.345 y su Decreto Reglamentario.-----

Que, en relación con la impugnación al Art. 6 de la Ley 2345, se presentan las siguientes situaciones: a) Los/as herederos/as de jubilados/as, que *ya fueron beneficiados* con la pensión por las disposiciones contenidas en las normas vigentes y anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 2.345/03, o pueden ser sujetos pasibles de aplicación de la disposición contenida en la misma, por cuanto la pensión forma parte del patrimonio activo de quienes la perciben, en consecuencia estamos ante un derecho adquirido y no corresponde el estudio por cuanto el órgano operativo no pudo haber aplicado la disposición en cuestión. b) Por otra parte están aquellos cuyos derechos al beneficio...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PABLINO PAREDES FLOR C/ ARTS. 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2009 - N° 353.

...///...de pensión, están en expectativa, porque aún no se ha producido el requerimiento por la norma. En consecuencia es estos no existe conculcación de norma constitucional salvo que la transgresión es manifiesta. El porcentaje determinado en la norma, no causa agravio alguno. Teniendo en cuenta el carácter de jubilado del accionante, dicha normativa no le es aplicable y en consecuencia no existe conculcación de norma constitucional.

Que, siguiendo con el Art. 8, de la Ley 2345/03 y 6 del Dto. Reglamentario, considero procedente la acción pues las mismas violan principios constitucionales consagrados en la C.N., el Art.103 de la C.N. 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, 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 N° 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.

Considero oportuno mencionar que el accionante no se encuentra legitimado a los efectos de la impugnación del Art. 18 inc. u) de la Ley N° 2345/03, por cuanto es sujeto pasivo-jubilado, y el mismo artículo deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93 que se refiere a los herederos de Oficiales y Sub-oficiales de la Policía Nacional, y teniendo en cuenta el carácter de jubilado de la Administración Pública del accionante dicha normativa no le es aplicable.

Finalmente, en relación con la impugnación referida al Art. 18 inc. z) de la Ley 2345/2003, de conformidad a los fundamentos de su escrito de presentación, aclaramos que el accionante, viene a atacar el Inc. z') de la citada ley, por lo que dicha aclaración viene procedente, para su estudio, en efecto dicho inciso consigna la derogación de toda disposición legal que se oponga a lo dispuesto en la Ley N° 2345/03, por lo que corresponde declararlo inconstitucional, igualmente en relación al Art. 6 del Decreto Reglamentario N°. 1579/04, creo oportuno considerar que los mismos contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en el mecanismo de actualización establecido en el Art. 8 de la Ley 2345/2003 y su Decreto Reglamentario. Ello es así puesto que el Art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que la ley debe garantizar que la actualización de los haberes jubilatorios sea en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, sin embargo las normas en cuestión subordinan dicha actualización a la variación del índice de precios del consumidor (IPC) fijado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P.) ante lo cual esta acción debe prosperar.

Finalmente, corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad en relación al Art. 5, 8 y 18 Inc. z') de la Ley N° 2345/03, no así con relación a los Arts. 6 y 18 Inc. u) de la citada ley por los fundamentos ya expuestos.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Se presenta el señor Pablino Paredes Flor, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5°, 6°, 8° y 18° inc. u) y z') de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público".

GLADYS E. BARRERO de MODICA Ministra

Abog. Julio C. Favón Martínez Secretario

Miryam Peña Candia MINISTRA C.S.J.

MINISTRO

A los efectos de acreditar legitimación activa, su calidad de efectivo retirado de la Policía Nacional, acompaña copia de la Resolución DGJP N° 1490 de fecha 25 de junio de 2008 dictado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, por la cual se resuelve: *“Acordar haber de retiro a los siguientes efectivos de la Policía Nacional: **SUB OFICIAL PRINCIPAL PABLINO PAREDES FLOR**, con C.I.C. N° 670.407, (Exp. SIME N° 10.259/08), en la suma mensual de **GUARANÍES DOS MILLONES UN MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO** (Gs. 2.001.324.-) en mérito a los veinticinco años y diez meses de servicios prestados, de conformidad con los Arts. 70°, 73° y 75° de la Ley N° 222/1993 “Orgánica de la Policía Nacional” y 2°, 5° y 8° de la Ley N° 2345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”. (f. 4).-----*

El accionante considera, en el fundamento de su pretensión, que las nuevas normas establecidas para la Caja Fiscal dejan de lado, en primer lugar, la actualización automática de equiparación con los del servicio activo, además de menguar otros derechos otorgados por la Ley N° 222/1993 y que ya han sido efectiva e irrevocablemente adquiridas por los funcionarios y al derogarse las mismas, ya sea expresa o tácitamente, colisionan directamente con derechos y principios constitucionales establecidos en los Arts. 14, 46, 47, 103 y 137 de la Carta Magna.-----

A la vista de los agravios expuestos por el accionante y en relación a la impugnación del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, se debe precisar el exacto contenido y alcance de lo estatuido por el Art. 103 de la Carta Magna, que alega se halla conculcada. El texto normativo literal prevé: *“**Artículo 103. DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES.** 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 el accionante es notablemente distinto al de nuestra Ley Suprema. De la lectura del escrito de promoción se colige que el actor 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 percibido por los funcionarios activos.-----

Siguiendo 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. 8° de la Ley N° 2345/2003 –modificado por el Art. 1° 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 debe...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PABLINO PAREDES FLOR C/ ARTS. 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2009 - N° 358.

...//...rían actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos.

Es así que, ~~ninguna~~ ley puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional señalada, en este caso la Ley N° 2345/2003 en su Art. 8° -modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008-, puesto que carecerá de validez conforme al orden de prelación que rige a nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 de la Constitución Nacional). En consecuencia, corresponde declarar la inconstitucionalidad del referido artículo.

Ahora bien, con relación al Art. 5° de la Ley de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, es criterio que he venido sostenido en anteriores fallos, que lo estatuido por esta norma: *"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..."*; constituye una modificación positiva respecto a los seis meses tomados para el cálculo de la jubilación antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003, que en la práctica permitía realizar numerosas maniobras en perjuicio de la existencia misma de la caja, como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación para que se jubile con un sueldo mayor al que fuera objeto de aporte real a la caja en el transcurso de su carrera pública. Situaciones como ésta han llevado a un estado insostenible que desequilibraba la situación patrimonial de la caja, la cual debía pagar montos superiores a los percibidos como consecuencia de las maniobras referidas.

La Ley N° 2345/2003 tiene por objeto lograr la sostenibilidad de la Caja de Jubilados del sector público, a través de pagos más equitativos y no ficticios, con lo cual considero que tomar como base del cálculo los últimos cinco años de aporte es una medida lógica, racional y contablemente acertada. La Caja de jubilados públicos, ni ninguna otra puede sobrevivir cuando sus ingresos son superados ampliamente por sus egresos. Ese es un principio básico de subsistencia económica y la Corte no puede desconocer esta situación, que busca el equilibrio, la equidad y la justicia social a través del pago de jubilaciones, dando a cada uno lo que por derecho le corresponde; por lo que corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad respecto a esta norma.

Respecto a la impugnación de los Arts. 6° y 18° inc. u) de la Ley N° 2345/2003 es necesario destacar que, el primero determina quiénes tendrán derecho a pensión en calidad de herederos de los jubilados, pensionados y retirados; y, el segundo deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/1993 *"Orgánica de la Policía Nacional"* que establecía a los herederos de Oficiales y Sub Oficiales y el orden de precedencia entre los mismos. En consecuencia, siendo el accionante efectivo retirado del cuadro permanente de la Policía Nacional, tal normativa no afecta derechos del mismo y corresponde el rechazo de la acción respecto a esta disposición legal.

Con relación a la impugnación del Art. 18 inc. z') de la Ley N° 2345/2003, que dispone: *"Art. 18°.- A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ...z') cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en esta Ley"*, no se encuentran motivos por los cuales deba ser declarado inconstitucional ya que el accionante no precisa en su escrito la normativa derogada por el artículo que pretende reivindicar al solicitar la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad del mismo a su parte; en consecuencia, la impugnación al ser genérica debe ser rechazada.

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 -modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008- con relación al señor Pablino Paredes Flor. **Es mi voto.**

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Devón Martínez
Secretario

Ds. ANTONIO PAREDES
Ministro


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:


GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 2054. -

Asunción, 28 de diciembre de 2.016.-

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. 8 de la Ley N° 2345/03 "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° 3542/08, con relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.


GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

