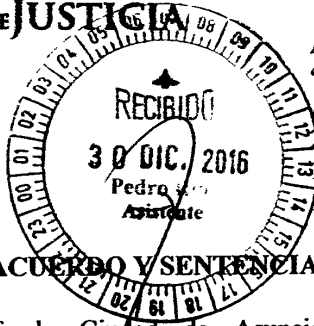




**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“FELICITA AQUINO VDA. DE NOGUERA C/ ARTS. 5º, 8º Y 18º INC. U) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y C/ EL ART. 6º DEL DECRETO Nº 1579 DE FECHA 30/01/2004”. AÑO: 2013 – Nº 1695.**

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *Dosmil ciento dieciocho*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *treinta* días del mes de *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: “FELICITA AQUINO VDA. DE NOGUERA C/ ARTS. 5º, 8º Y 18º INC. U) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y C/ EL ART. 6º DEL DECRETO Nº 1579 DE FECHA 30/01/2004”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Felicita Aquino Vda. de Noguera, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogada.

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 Felicita Aquino Vda. de Noguera, por derecho propio y bajo patrocinio de abogada, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8, modificado por el 1º de la Ley 3542/2008 y 18 inc. u) de la Ley Nº 2345/2003.

Justifica su legitimación activa, acompañando copia autenticada de la Resolución Nº659 de fecha 13 de marzo de 2007, documento que acredita que la misma es heredera del extinto Suboficial Inspector Andrés Lino Noguera Medina, quien fuera efectivo de la Policía Nacional.

La accionante manifiesta que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales consagradas en el art. 14 que impide la aplicación retroactiva de la ley, art. 46 que garantiza la igualdad de los habitantes en dignidad y derechos; y art. 103 que garantiza la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad.

En cuanto al Art. 5 de la Ley Nº 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 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 causante inició sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, el mismo gozaba de derechos en expectativa ya que el proceso administrativo para acceder a tales haberes nunca fue iniciado por él, sino por la hoy accionante, lo que implica que nunca se efectivizó el proceso natural jubilatorio dado el deceso del aportante, 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

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
 Ministra

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

**Dr. ANTONIO FRETES**  
 Ministro

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
 Secretario

*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 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 del aportante sobre los montos a fin de ser incorporados definitivamente a su patrimonio 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 del cónyuge supérstite.-----

El Art. 1 de la Ley N° 3542/08 reza: "...Modificase 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 inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos"...".-----

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, y en este caso en particular, en cuanto a "...el mecanismo preciso a utilizar" la Ley N° 3542/08 no puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecería de validez (Art.137 CN).-----

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), 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.--

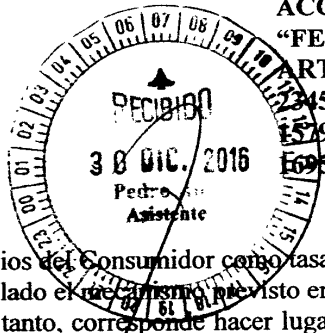
El Art. 46 de la CN dispone: "De la Igualdad de las personas: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios". Por lo tanto, 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 estas 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, pues los haberes jubilatorios deben de ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

En cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. u) de la Ley N° 2345/2003 –en cuanto deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93- no se observa que la supresión de la mencionada norma genere en la accionante agravio alguno, dado que la misma ya fue beneficiada con el artículo señalado, al momento en que le fue asignada la pensión correspondiente.-----

Respecto a la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, resulta que el mismo era reglamentario del art. 8 de la Ley N° 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción de la Ley N° 3542/2008, el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**“FELICITA AQUINO VDA. DE NOGUERA C/ ARTS. 5º, 8º Y 18º INC. U) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y C/ EL ART. 6º DEL DECRETO Nº 1579 DE FECHA 30/01/2004”. AÑO: 2013 - Nº 1595.**



...///...Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto Nº 1579/2004.

Por tanto, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y en consecuencia declarar inaplicable el Art. 1 de la Ley Nº 3542/2008, en relación a la accionante. **ES MI VOTO.**

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **FELICITA AQUINO VDA. DE NOGUERA**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogada, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5, y 18 inc. u) de la Ley Nº 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**; contra el **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 “QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”** (que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03); y contra el **Artículo 6 del Decreto Nº 1579/2004 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nº 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 los documentos que acreditan su calidad de Heredera de efectivo de la Policía Nacional (fojas 2/3).

Alega la recurrente que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 103, 137 de la Constitución y funda su acción manifestando, entre otras cosas, que: “(...) la **LEY Nº 2345/03 no cumple ni garantiza la igualdad de los activos con los pasivos (...)**”.

Que el impugnado **Artículo 5º de la Ley Nº 2345/03**, 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**” (Negritas y Subrayado son míos).

Ante la normativa transcrita precedentemente debemos tener en cuenta 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 del sector pasivo, 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 previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.

De ahí que la aplicación del Artículo 5 de la Ley Nº 2345/03 ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 “*De la Irretroactividad de la Ley*”, 46 “*De la Igualdad de las Personas*” y 103 “*Del Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos*”, al impedir a la accionante percibir el correspondiente beneficio

**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Ministro Secretario

económico en su calidad de heredera de efectivo de la Policía Nacional, que sea digno y le garantice un nivel de vida óptimo y básico.-----

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*" (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) impugnado en autos, al igual que la norma anterior, 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). El mismo prescribe: "*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 Subrayado son míos).-----

De la norma 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 protecciones que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores 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 recordar que ninguna disposición legal 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 a la impugnación del **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04** que reglamenta el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que al ser derogado el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 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...!!!...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**RECIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**  
**FELICITA AQUINO VDA. DE NOGUERA C/**  
**ARPS. 5°, 8° Y 18° INC. U) DE LA LEY N°**  
**2345/03 Y C/ EL ART. 6° DEL DECRETO N°**  
**1579 DE FECHA 30/01/2004". AÑO: 2013 - N°**

...///...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.-----

Y en relación a la impugnación del **Artículo 18 inc. u) de la Ley N° 2345/03**, la recurrente omitió manifestar concretamente los agravios que sufre por la aplicación del mismo, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el al Artículo 552 de nuestro Código de forma que dice: *"Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción"*.-----

Ante esta circunstancia no queda más que obedecer lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley 609/95 **"QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA"**: *"No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria"*.-----

Es de entender que **la falta de interés en manifestar el "agravio concreto" por parte de la accionante, impide que esta Sala pueda pronunciarse**, pues de ser así el pronunciamiento sería puramente abstracto, originando con ello un "control innecesario" sobre el acto de otro poder del Estado, en razón de que no se estaría tutelando ningún derecho concretamente afectado. En nuestro sistema procedimental la vía de la inconstitucionalidad no está dada en interés de la ley; es trascendental pues que exista por parte del accionante un interés legítimo para que ella proceda.-----

Por lo tanto concluimos que las disposiciones contenidas en el **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 y Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03)** contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 14 *"De la Irretroactividad de la Ley"*, 46 *"De la Igualdad de las personas"*, 103 *"Del Régimen de Jubilaciones"* y 137 *"De la Supremacía de la Constitución"* de la Constitución siendo la incompatibilidad de los mismos con los preceptos constitucionales altamente inconciljable.-----

Por lo tanto, en atención a las manifestaciones vertidas, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la acción de inconstitucionalidad promovida por la señora **FELICITA AQUINO VDA. DE NOGUERA** y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 y el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03)**, respecto de la misma, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

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

*Ante M. BAREIRO de MÓBICA*  
**GLADYS B.**  
 Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
**Dr. ANTONIO FRETES**  
 Ministro

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
**Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
 Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 2118

Asunción, 30 de diciembre de 2016.-

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 N° 3542/2008, en relación a la accionante.-----

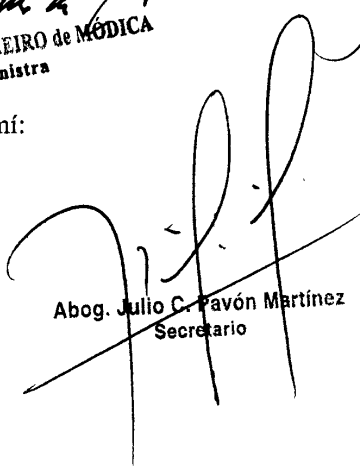
ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
GLADYS E. BAREIRO de MÉDICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FERRER  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

