



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 5, 6, 8 Y 18 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/04". AÑO 2004. N° 2265.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: TROCIENTOS doce

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte y uno días del mes de mayo del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, Presidenta y Doctores VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ Y ANTONIO FRETES, Miembros ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 5, 6, 8 Y 18 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/04", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Jorge Pane Zarate e Ignacio Pane Zarate, 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 NÚÑEZ RODRIGUEZ dijo: Se presentan ante esta Corte los señores JORGE PANE ZARATE e IGNACIO PANE ZARATE, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 5, 6, 8 y 18 inc. u) y z) de la Ley N° 2345/2003 y Art. 6 del Decreto N° 1579/2004.-----

1.- Alegan los accionantes, miembros retirados de la Policía Nacional, que con la entrada en vigencia de la nueva Ley N° 2345/2003 y el Decreto N° 1579/2004 del Decreto del Poder Ejecutivo violan abiertamente normas expresas y claras de la Carta Magna en lo referente a la irretroactividad de la ley e intangibilidad de los derechos adquiridos.-----

2- El Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 prescribe: *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". El Artículo 6° de la Ley N° 2345/03, ampliado por el Artículo 1° de la Ley N° 3217/07, queda redactado de la siguiente manera: "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 o pensionado, fallecido. Los porcentajes son los siguientes: a) 65% para el cónyuge, siempre que no existan hijos con derecho a pensión... "Asimismo, el Art. 8° modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 dispone". "Conforme lo dispone el Artículo 103 de*

VICTOR M. NÚÑEZ RODRÍGUEZ
MINISTRO

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Lovera
Secretario

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 correspondiente al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos". Por su parte, el Art. 18 del citado cuerpo normativo, establece: "A partir de la fecha de la publicación de esta Ley quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ... U) el Art. 92 de la Ley N° 222/93 (...) Z) cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en esta ley".-----

3- La acción debe prosperar parcialmente.-----

Con respecto al artículo 2º, he sostenido en reiterados fallos que el sistema de Jubilaciones diseñado y vigente para el sector público (Ley N° 2345/2003 y el decreto reglamentario N° 1579/2004) no ha previsto como beneficio final para aquél que se acoge a la jubilación *-el aguinaldo-*; y el asociado al mismo, durante todo el tiempo de aporte, no contribuyó con algún porcentaje destinado a ese rubro como para reclamar, legítimamente, llegado el tiempo, ese beneficio que naturalmente nunca figuró siquiera como expectativa.-----

Con respecto a la impugnación del Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, según denotan las instrumentales que acompañan, por las cuales se les acuerda el haber de retiro, no se les aplicó para el cálculo el Art. 5 de la citada ley; vale decir, el cálculo de sus haberes jubilatorios fue realizado sobre la base de una legislación anterior, de ahí que mal les puede agraviar una normativa que no les fue aplicada.-----

Por su parte, en cuanto al Art. 6 de la Ley N° 2345/2003, no se hallan legitimados a los efectos de su impugnación, en razón de que dicho articulado se refiere a la pensión de los herederos, y los accionantes no se hallan en tal situación, de ahí que tampoco les puede afectar esta normativa. En el mismo sentido, corresponde seguir igual criterio respecto del Art. 18 inc. U) de la citada ley, por cuanto deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93 que regula igualmente la situación de los herederos.-----

En lo que atañe al Art. 8, modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, considero que la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente, respecto a todos los accionantes debidamente acreditados, porque el Art. 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, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 CN).-----

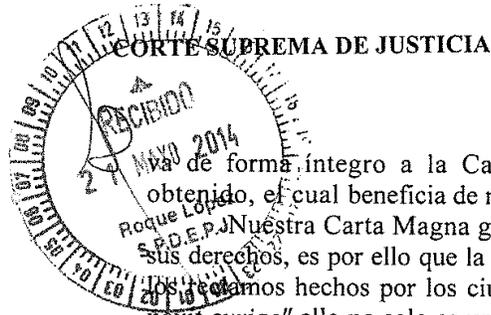
De ahí que al supeditar el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones de forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante no previsto en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos.-----

De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo 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 entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

La igualdad de tratamiento contemplado 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



ACCION DE
INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA
ARTS. 5, 6, 8 Y 18 INC. U) Y Z) DE LA
LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N°
1579/04". AÑO 2004. N° 2265.-----



de forma íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

Nuestra Carta Magna garantiza también 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 hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "iura novit curiae" ello no solo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías -positivas y negativas- exigibles jurisdiccionalmente*.-----

Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en él amparadas. En esta línea de argumento, el Poder Judicial, y en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligado a remover factores que propicien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que propicie la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscabada y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

En aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008, no fue derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. Los agravios son exactamente los mismos, independiente del número del artículo o de la ley que lo recoja, pues debemos diferenciar la norma en sí misma (derecho u obligación), del Artículo en la eventualmente se halla transcrita. El artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por los accionantes siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.-----

Siguiendo este mismo razonamiento, considero que el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 al ser una reglamentación, y por ende, una derivación de la norma impugnada en la presente acción, debe correr la misma suerte que el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1 de la Ley 3542/08; asimismo, deviene igualmente inconstitucional el Art. 18 inc. Z' de la Ley N° 2345/2003, como lógico corolario de los argumentos precedentemente esbozados.-----

En estas condiciones, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts. 8 -modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08- y 18 inc. Z' de la Ley N° 2345/2003, así como del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Los Abogados JORGE PANE ZARATE e IGNACIO PANE ZARATE, por derecho propio, promueve acción de inconstitucionalidad contra lds Arts. 5, 8 y 18 inc. z') de la Ley N° 2345/2003 y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004.-----

Los accionantes justifican su legitimación con los documentos que lo acreditan como jubilados de la Policía Nacional.-----

Argumentan que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, violan derechos adquiridos y el principio de irretroactividad de la ley

VICTOR M. NUÑEZ R.
Ministro

Abog. Arnaldo Louso
Secretario

GLADYS E. LARDEIRO de MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

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 considero que el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 no causa a los recurrentes ningún agravio por cuanto son sujetos pasivos y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la ley 2345/03.-----

En 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: “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 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. Mismo fundamento es aplicable al artículo 2 de la Ley N° 2345/03, por cuanto fue modificado por el Art. 1 de la Ley N° 2527/04.-----

Asimismo corresponde el sobreseimiento de la acción respecto al Art. 6 del Decreto N° 1579/04. Al no estar vigente el art. 8 de la Ley 2345/03 (por modificación de una ley posterior) tampoco lo está su decreto reglamentario.-----

Con respecto a la impugnación referida al art. 18 inc. u) de la Ley N° 2345/2003, el mismo deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93 que se refiere a herederos de Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional, y teniendo en cuenta el carácter de jubilados de los accionantes, dicha normativa no le es aplicable. Igual criterio corresponde aplicar al Art. 6 de la Ley N° 2345/03.-----

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.-----

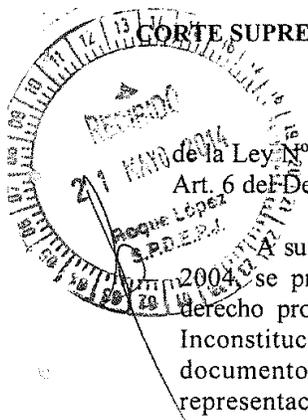
En el caso de autos, las demás disposiciones atacadas han sido desestimadas, conforme lo expresado precedentemente, por lo que corresponde que la acción intentada contra el inc. z’) también corra la misma suerte.-----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas corresponde no hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida, contra los Arts. 5, 6 y 18 incs. u) y z’)



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 5, 6, 8 Y 18 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/04". AÑO 2004. N° 2265.-----

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



de la Ley N° 2345/03. Sobreseer la acción respecto a los Arts. 2 y 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 MODICA** dijo: Que, en fecha 20 de julio de 2004 se presentan los señores Jorge Pane Zarate e Ignacio Pascual Pane Zarate, por derecho propio y en causa propia acompañando a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad, sus respectivos decretos de retiro de la Policía Nacional, documentos que acreditan su calidad de jubilados, impugnando por dicha representación los Arts. 2, 5, 6, 8 y 18 Inc. u) y z) de la Ley 2345/2003 y el Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1.579/04. -----

Que, en primer término en relación al Art. 2 de la Ley 2345/03, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido en reiterados fallos que el sistema de Jubilaciones diseñado y vigente para el sector público (Ley N° 2345/2003 y el Decreto Reglamentario N° 1579/2004) no ha previsto como beneficio final para aquél que se acoge a la jubilación - **el aguinaldo** -; y el asociado al mismo, durante todo el tiempo de aporte, no contribuyó con algún porcentaje destinado a ese rubro como para reclamar, legítimamente, llegado el tiempo, ese beneficio que naturalmente nunca figuró siquiera como expectativa.

El aguinaldo, por otra parte, es el resultado de la acumulación de la porción de cada una-doce-ava parte de los salarios generados y percibidos en el año por el trabajador activo. La Constitución Nacional (Art. 92 CN) y el Código del Trabajo (Art. 243 CT) consagran a favor del trabajador del sector privado, ...ahora también para los funcionarios y empleados públicos el derecho al Aguinaldo (art. 102 C.N.) que es definido "...como remuneración anual complementaria, equivalente a una-doce-ava parte de las remuneraciones devengadas durante el año calendario.-----

Es decir que, conceptualmente, es inapropiada su utilización en el sistema de jubilaciones, el que si tuviera disponibilidad suficiente podría otorgar algún beneficio equivalente pero no bajo el concepto de aguinaldo. Las actuales exigencias legales no permiten su otorgamiento y aparentemente tampoco las económicas-financieras. Por otra parte, no puede invocarse con éxito la continuidad del usufructo del beneficio por la creencia de constituir ya unos supuestos "derechos adquiridos" cuando éstos han sido concedidos por una graciosa liberalidad y con presupuesto notoriamente errado. Es **necesario acotar que le Art. 2 de la Ley 2345, fue derogada por el Art. 1 de la Ley 2.527/04, por lo que su estudio ha dejado de tener eficacia jurídica.**-----

Que, con respecto al Art. 5 y 6 de la Ley 2345, no le afecta, por cuanto es sujeto pasivo - jubilado - y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la Ley N° 2.345/03 y por tanto no puede agravarse de algo que ya adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable.-----

Que, con relación al Art. 8° de la ley en cuestión, 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

VICTOR M. MUÑOZ R.
MINISTRO

GLADYS E. BAREIRO DE MODICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. *Aracelio Lovero*
Secretario

decididamente perjudicar a los segundos.-----

Que, el Art. 8 de la norma legal establece que la unidad de medida para la actualización anual del haber de retiro se hará mediante el índice de Precios al consumidor (I.P.C.), calculado por el B.C.P., esto es hacer creer que el sueldo del personal retirado se ajustara de oficio cada año de acuerdo al I.P.C., esto no es otra cosa sino una intención de congelar el salario de los mismos. Si bien el Art. 8 de la ley fue modificada por el Art. 1 de la Ley No 3542/08, no fue derogada, sigue siendo aplicada por el Ministerio de Hacienda y causando agravios constitucionales al accionante. Por lo que la acción es procedente.-----

Considero oportuno mencionar que los accionante no se encuentran legitimados a los efectos de la impugnación del Art. 18 inc. u) de la Ley N° 2345/03, por cuanto son sujetos pasivos-jubilados, 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 jubilada de la Administración Publica de la accionante dicha normativa no le es aplicable.-----

En relación con la impugnación referida al 18 inc. z) de la Ley 2345/2003, de conformidad a los fundamentos de su escrito de presentación, aclaramos que los accionantes, vienen a atacar el Inc. z') por lo que dicha aclaración viene procedente para su estudio, igualmente en relación al Art. 6 del Decreto Reglamentario No. 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.-----

Finalmente, corresponde hacer *hacer lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad en relación con los Arts. 8 y 18 inc. z') de la Ley N° 2345/03 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, *no así con relación* a los Arts. 2, 5, 6 y 18 inc. u) de la citada ley por los fundamentos ya expuestos.-----

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:-----

[Signature]

VICTOR M. NUÑEZ R.
Ante mí

[Signature]
GLADYS E. BARRERO de MEDICA
Ministra
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 312.-

Asunción, 21 de Mayo de 2.014.-

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 de los Arts. 8 (modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08), 18 inc. z') de la Ley N° 2345/03 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, en relación con los accionantes.-----

ANOTAR, registrar y notificar

[Signature]
VICTOR M. NUÑEZ R.
Ante mí

[Signature]
GLADYS E. BARRERO de MEDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
Secretario

