



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LEANDRA GRACIELA GALLARDO VDA. DE BARBUDEZ C/ ART 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y EL DECRETO N° 1579/2004" AÑO: 2008 - N° 1956.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Trescientos cincuenta y siete

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinteytres días del mes de Mayo del año dos mil trece, 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: "LEANDRA GRACIELA GALLARDO VDA. DE BARBUDEZ C/ ART 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y EL DECRETO N° 1579/2004", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por LEANDRA GRACIELA GALLARDO VDA. DE BARBUDEZ 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: 1.- La accionante LEANDRA GRACIELA GALLARDO VDA. DE BARBUDEZ, acompaña a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad los documentos que acreditan su calidad de HEREDERA DE EFECTIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA NACION, impugnando por dicha representación los Arts. 8 y 18 inc. w) de la Ley 2345/2003 y el Art. 6 del Decreto N° 1579 del 30/01/2004.

2.- Con relación al Art. 8 de la citada ley, 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 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 actualizaran 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".

2.1- 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° 2345/2003, 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.

2.2- Pero, vuelvo a reiterar, 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

VICTOR M. NÚÑEZ R.
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Armando Lorenza
Secretario

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).-----

2.3- Al respecto la doctrina señala: "Otra faceta interesante en materia de agravios no subsistentes se presenta cuando nuevas normas dejan sin efecto aquellas cuya constitucionalidad se discute por el recurso extraordinario. En tal hipótesis, el juicio de inconstitucionalidad sobre las normas derogadas se torna en principio inoficioso, como si la norma impugnada ya no se aplicara más al afectado" (vide: Sagüés, Néstor Pedro. Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario. Edit. Astrea. 4ta. Edic. Actualizada y ampliada. T I. Pág. 509). Por su parte, sobre el tema: *Desaparición Sobrevenida del Objeto*, Ángel Gómez Montoro cita lo afirmado en la STC 96/1996 en cuyo fundamento jurídico 31° se dice literalmente que: "el conflicto sólo puede ser resuelto en la medida en que permanece vivo, careciendo de todo interés público la resolución de cuestiones periclitadas" (vide: Cuadernos y Debates, núm. 66. La Sentencia sobre la Constitucionalidad de la Ley. Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1997. Pág. 302).-----

3.- Finalmente en cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/2003, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad.-----

3.1- 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). 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). ---

3.2- 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".-----

3.3- 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.-----

4.- Por las consideraciones que anteceden, opino que la Acción de Inconstitucionalidad debe ser sobreseída con relación al Art. 8 de la Ley N° 2345/2003. Asimismo corresponde el rechazo de la acción respecto al Art. 6 del Decreto N° 1579/04.--

5.- En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero que Corresponde el sobreseimiento de la acción con relación al Art. 8 de la Ley 2345/03 y al Art. 6 del Decreto N° 1579/04. Asimismo debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad con relación al Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/2003 por los fundamentos expuestos precedentemente. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **NUÑEZ RODRIGUEZ** dijo: Disiento con el voto del Ministro que me precede, en cuanto dispone el sobreseimiento de la acción con relación al



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"LEANDRA GRACIELA GALLARDO VDA.
DE BARBUDEZ C/ ART 8 Y 18 INC. W) DE
LA LEY N° 2345/2003 Y EL DECRETO N°
1579/2004" AÑO: 2008 - N° 1956.-----

Art. 8 de la Ley N° 2345/03 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, sobre la base de los siguientes argumentos:-----

En fallos anteriores esta Corte estuvo sosteniendo que la acción de inconstitucionalidad a toda luz procedente porque el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que "la Ley" garantizara 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 los establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerían 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 va 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 sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y 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

VICTOR MANRIQUEZ R.
Jefe de Sala

GLADYS BERNABE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Lovosa
Secretario

como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por la accionante siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente. -----

La constitución ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "...en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad" (Art. 103 Cn); la Ley N° 2345/03 supedita la actualización "...al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo, al reglamentar "...el mecanismo preciso a utilizar": Decreto N° 1579/04, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor Ajuste" que podría eventualmente servir de factor ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

El Artículo 46 de la Ley Suprema 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 injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*". -----

La Ley puede, naturalmente, utilizar el Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, 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 igual razonamiento, el Art. 18 de la Ley N° 2345/03, inc: u) que implica un efecto retroactivo sobre los beneficios efectivamente adquiridos por el accionante, lo cual le ocasiona un perjuicio patrimonial, violando un derecho y una garantía reconocido por nuestra Constitución, como es el de la propiedad privada (Art. 109).-----

Respecto al Art. 6° del Decreto N° 1579/04 considero que es igualmente inconstitucional por ser una derivación de la norma impugnada en la presente acción, por tanto corre la misma suerte que el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, MODIFICADO POR EL ART. 1 DE LA LEY 3542/08 y esto es así, porque si bien, en adelante el Poder Ejecutivo ya no reglamentara la aplicación de las actualizaciones, el Decreto no fue derogado y por tanto sigue vigente respecto a la ahora accionante.-----

En atención a los fundamentos expuestos precedentemente, considero que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por la señora Leandra Graciela Gallardo Vda. de Barbudez, heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley N° 2345, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, del 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 y del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, en relación con la accionante. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: Que, en fecha 26 de diciembre de 2008, se presenta la Señora Leandra Graciela Gallardo Vda. de Barbudez, a promover Acción de Inconstitucionalidad, acompañando a la presentación, los documentos que acreditan la calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación (pensionada), impugnando por dicha representación los Arts. 8 y 18 Inc. w) de la Ley 2.345/2.003 y el Art. 6 de Decreto Reglamentario N 1579/04. -----

Que, en 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



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LEANDRA GRACIELA GALLARDO VDA. DE BARBUDEZ C/ ART 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y EL DECRETO N° 1579/2004" AÑO: 2008 - N° 1956.

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.

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 ajustará 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 modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08, no fue derogado, sigue siendo aplicado por el Ministerio de Hacienda y causando agravios constitucionales al accionante. Por lo que la acción es procedente.

En cuanto al Art. 18 Inc. w) de la Ley 2345/2003, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los Art. 14, 46 y 103 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 2345/2003 y su Decreto Reglamentario

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero que *debe hacerse lugar* a la Acción de Inconstitucionalidad con relación a los Arts. 8 y 18 Inc w) de la Ley 2345/2003 y Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04, por los fundamentos expuestos más arriba. *Es mi voto.*

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 mí:

GLADYS E. BAREIRO de MEDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 357

Asunción, 23 de Mayo de 2014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sala Constitucional

RESUELVE:

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 (modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008), del 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 y del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, en relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

Ante mí:

GLADYS E. BAREIRO de MEDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

VICTOR M. NUÑEZ R.
Ministro

Abog. Arnaldo Lovera
Secretario