



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ANA MARÍA RAMÍREZ C/ ARTS. 6, 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO 2006. N° 1373.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Trescientos cincuenta y ocho*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte y tres* 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: "ANA MARÍA RAMÍREZ C/ ARTS. 6, 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora ANA MARIA RAMÍREZ 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 presenta ante esta Corte, la Señora ANA MARIA RAMÍREZ a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 6, 8 y 18 inc. W) de la Ley N° 2345/03.

Alega la accionante que es heredera, por ser heredera hija soltera y que percibe el haber de retiro que correspondiera a su extinto padre de la caja fiscal, dependiente del Ministerio de Hacienda, de conformidad a lo establecido en el 211 inc. a) y d) de la Ley N° 1115/97 del Estatuto del Personal Militar. Que la pensión que recibe, en igualdad de salarios con los titulares jubilados es un derecho adquirido, pues lo percibía antes de la vigencia de la Ley 2345/03, y esta ley se torna inaplicable a la disposición constitucional del Art. 14, sin embargo la Ley N° 2345/03 modifica justamente las condiciones establecidas con anterioridad, y de este modo, los pensionados bajo la ley anterior ven alterados negativamente sus derechos por imperio de esta nueva ley. Analizando el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, al introducir la expresión promedio de salario del sector público, se advierte que la igualdad dispuesta en la Carta Magna no es respetada, en consecuencia el aumento a los funcionarios activos no sería aplicado a los pasivos en condiciones de igualdad, y el Art. 18 inc. w) al derogar disposiciones expresas lesiona gravemente derechos legítimos. Por lo tanto, la citada ley menoscaba sus derechos, estableciendo procedimientos que conducen a una pensión inferior, que la fijada como monto total del último sueldo de su finado padre.

La acción debe prosperar.

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por la accionante, se advierte que la acción deviene a toda luz procedente respecto a los artículos 6, 8 y 18 de la Ley N° 2345/2003 y su Decreto respectivo.

En efecto, 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, con respecto al jubilado o sus herederos. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/03, ni el 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 al "...promedio de los incrementos de salarios..." crea una

VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Lovera
Secretario

medida de regulación, entre básicos y altos salarios del conjunto de funcionarios activos, no prevista en la Constitución, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

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”, 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.-----

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. w) que implica un efecto retroactivo sobre los beneficios efectivamente adquiridos por la 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).-----

En relación al Art. 6° de la Ley N° 2345, considero que el mismo debe ser declarado inconstitucional respecto a la accionante, en razón que su aplicación constituye una violación al principio de irretroactividad de las leyes establecida por el Art. 14 de la Carta Magna; pues la señora ANA MARIA RAMÍREZ ha reunido los requisitos exigidos para acceder a la calidad de heredera de su extinto padre y habiendo acaecido el deceso de su madre MARIA LEONOR RAMÍREZ ARANDA desde el año 2000 fecha en que ocurrió el deceso de la misma, , por tanto considerando el hecho generador citado y atendiendo a la prerrogativa que corresponde a la accionante quien tiene un derecho adquirido que no puede ser modificado por ley posterior alguna sin ocasionar una violación de la garantía constitucional antes citada, que proporciona la certeza jurídica necesaria en todo Estado Social de Derecho.-----

Que, con posterioridad a la firma de mi voto como preopinante se ha promulgado la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, sin que los agravios expresados por el accionante se hayan alterado con la nueva redacción, y en aplicación del principio de economía procesal y del ideal de dar al ciudadano una respuesta cierta a sus reclamos, paso a ampliar mi voto y declarar también la inconstitucional el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, por las mismas razones que aplico respecto al Art. 8° ya analizado.-----

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



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ANA MARÍA RAMÍREZ C/ ARTS. 6, 8 Y 18
INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO 2006.
N° 1373.

la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías —positivas y negativas— exigibles jurisdiccionalmente.*

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. 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 de ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esta GARANTÍA de actualización automática no puede ser ignorada ni por leyes ni por actos administrativos, sin que ello implique lesión constitucional.

En atención a los fundamentos expuestos precedentemente, considero que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts. 8° (modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008) y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 y del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, en relación con al accionante. Es mi voto".

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: **La Señora Ana María Ramírez**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 6 inc. a), 8 y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003.

La accionante justifica su legitimación con la Resolución DGJO N° 2539 de fecha 31 de agosto de 2006 por el cual se acuerda pensión a la Srta. Ana María Ramírez, hija de la extinta Suboficial de las Fuerzas Armadas de la Nación, María Leonor Ramírez de Aranda.

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 considero que le Art. 6 de la Ley N° 2345/03 no causa a la recurrente ningún agravio. En efecto, conforme a las documentaciones agregadas a esta acción, se aprecia que el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la ley 2345/03, por tanto no puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable.

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 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

VICTOR RAMÍREZ R.
Ministro

GLADYS E. BAKERO de MODICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Lourenco
Secretario

siguiente manera: *Art. 8º.- 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*".-----

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 Nº 2345/2003, que es igualmente válida y vigente para la Ley Nº 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 la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso"* (CS, Asunción, 5 setiembre, 1997, Ac. Y Sent. Nº 506).-----

Por lo tanto, la Acción de Inconstitucionalidad debe ser sobreseída con relación al Art. 8 de la Ley 2345/03.-----

Finalmente en relación a la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/2003, en cuanto deroga al Art. 187 de la Ley Nº 1115/97, considero que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Carta Magna.-----

El Art. 103 de la Constitución Nacional establece: *"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"*.-----

Surge que la acción deviene procedente, en razón que el art. 103 antes transcrito dispone que *"ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, por tanto ni la ley, ni la resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.)"*.-----

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.-----

En consecuencia, corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida contra el Art. 18 inc. w) de la Ley Nº 2345/03 por los fundamentos expuestos, en relación a la accionante. No hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad instaurada contra el Art. 6 de la Ley Nº 2345/03. Sobreseer la acción respecto al Art. 8 de la Ley Nº 2345/03. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: **La Señora Ana María Ramírez**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abog., acompaña a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad la **Resolución Nº 2539 de fecha 31 de agosto de**



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ANA MARÍA RAMÍREZ C/ ARTS. 6, 8 Y 18
INC. W) DE LA LEY Nº 2345/2003". AÑO 2006.
Nº 1373.**

2006, como documento que acredita la calidad de hija de la extinta Sub-oficial de las Fuerzas Armadas de la Nación María Leonor Ramírez de Aranda, impugnando por dicha representación los arts. 6, 8 y 18 inc. w) de la Ley 2345/2003.

1- En primer lugar, es importante señalar que el artículo 6 de la Ley Nº 2345/2003, no afecta derechos de la accionante, en razón de que dichas normativas han sido aplicadas respetando el principio constitucional de los derechos adquiridos y de la irretroactividad legal.

2- Con relación al Art. 8º de la Ley Nº 2345/03, 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. 8º 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 2345/03 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 1579/04, 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.

2.1.- 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".

2.2.-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 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8º de la Ley Nº 2345/03, 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.

3- En relación con la impugnación referida al 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

VICTOR RAMÍREZ R.
Secretario

Abog. Arnaldo Louvera
Secretario

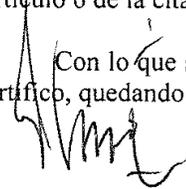
GLADYS E. BAREIRO de MBDICA
Ministra

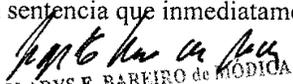
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

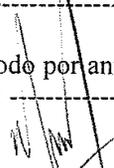
expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el art. 8 de la Ley 2345/2003.-----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad con relación a los Arts. 8° y 18° Inc. w) de la Ley N° 2345/03 por los fundamentos expuestos, no así en relación con el Artículo 6 de la citada ley. 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 MÓNICA
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 358

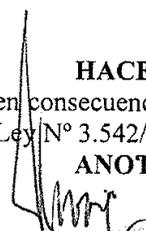
Asunción, 23 de NOYU de 2.014.-

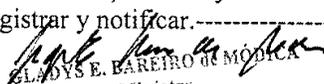
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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° 3.542/2008) y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003, en relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Ante mí: 


GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Arnaldo Loyora
Secretario

