



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"LUISA RAMIREZ VDA. DE MARTINEZ
C/ ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N°
2345/2003". AÑO: 2008 - N° 1214.-----

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Trescientos noventa y uno.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinti 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: "LUISA RAMIREZ VDA. DE MARTINEZ C/ ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida la Señora Luisa Ramírez Vda. de Martínez, 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: La Señora **LUISA RAMIREZ VDA. DE MARTINEZ**, por derecho propio 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 los documentos que la acreditan como heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación que percibe la pensión correspondiente de la Caja Fiscal dependiente del Ministerio de Hacienda.-----

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 el 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 de pensión 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: "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"-----

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

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.-----

Finalmente en relación a la impugnación referida al art. 18 inc. w) en cuanto deroga el art. 226 de la Ley N° 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 *“La Ley garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario 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 transcripta, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.)*.-----

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 C.N.) como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a la 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 N° 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 N° 2345/03. Sobreseer la acción respecto al Art. 8 de la Ley N° 2345/03. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **NUÑEZ RODRIGUEZ** dijo: Me adhiero al voto preopinante en relación a los Art. 6 y 18 de la Ley N° 2345/2003, sin embargo disiento del modo como fue resuelta la acción respecto al Art. 8.-----

Con relación al Art. 8, modificado por la Ley N° 3542/2008, considero que la acción de inconstitucionalidad es a toda luz procedente, 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



**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:
 "LUISA RAMIREZ VDA. DE MARTINEZ
 C/ ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N°
 2345/2003". AÑO: 2008 - N° 1214.-----**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 Cn). Como bien señala el preopinante en una parte de su voto: *"...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 Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3542/2008, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada..."*, que sirven de más sustento para mi postura.-----

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 como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El artículo 8 sigue vigente con

VICTOR M. SUÑEZ R.
 MINISTRO

GLADYS BARETTI
 Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

Abog. Arnaldo Levera
 Secretario

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**”: Esta GARANTÍA de actualización automática no puede ser ignorada ni por leyes ni por actos administrativos, sin que ello implique lesión constitucional.-----

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*”.

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), en relación con la accionante. Es mi voto”.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: La accionante Luisa Ramírez Vda. de Martínez, acompaña a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad, el documento que acredita su calidad de heredera legítima y le acuerda la Pensión como esposa del extinto Sub-oficial Arm. S/R Pedro José Martínez, impugnando por dicha representación los Arts. 6, 8 y 18 inc. w) de la Ley 2345/2003.-----

Que, así mismo surge que la impugnación hecha por la accionante del Art. 6 de la Ley 2345, no le afecta, por cuanto es sujeto pasivo –pensionada- y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la Ley N° 2345/2003, por Decreto N° 5254 de fecha 31 de junio de 1984, 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.-----

El Código Civil Paraguayo, establece en su Art. 2do. “*Las leyes disponen para el futuro, no tienen efecto retroactivo ni puede alterar derechos adquiridos*”, más aun cuando los derechos conculcados se refieren al patrimonio de las personas, pues como expresa el Dr. Miguel A. Pangrazio en su obra Código Civil comentado, Pág. 141: “*Alterar relaciones ya concluidas, consolidadas y ejercidas, bajo la vigencia de una ley, por la promulgación de una posterior, es inadmisibles una sociedad civilizada, pues la seguridad y estabilidad social son los elementos básicos de un ordenamiento político*”.-----

Que, con relación al Art. 8° de la ley en cuestión, el Art- 103 de la CN 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.-----

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 o jubilado 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



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"LUISA RAMIREZ VDA. DE MARTINEZ
C/ ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N°
2345/2003". AÑO: 2008 - N° 1214.-----

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

siendo aplicada por el Ministerio de Hacienda y causando agravios constitucionales al accionante.
Por lo que la acción no 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 parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad con relación a los Arts. 8 y 18 inc. w) de la
Ley 2345/2003 y no así en relación al Art. 6 de la Ley 2345/03 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:

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

SENTENCIA NÚMERO: 391

GLADYS E. BARRERA de MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Asunción, 23 de mayo de 2014.-

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 2345/2003, en relación a la accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Ante mí:

GLADYS E. BARRERA de MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

