



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
EN EL JUICIO: "FRANCISCO SOLANO
LOPEZ DELVALLE C/ ARTS. 5, 8 Y 18 DE
LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2007 - N° 1343.-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Trescientos noventa y dos*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte* 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 EN EL JUICIO: "FRANCISCO SOLANO LOPEZ DELVALLE C/ ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Francisco Solano López Delvalle y Osvaldo Anuf, por derecho propio 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 **NUÑEZ RODRIGUEZ** dijo: Se presentan ante esta Corte FRANCISCO SOLANO LOPEZ DELVALLE y OSVALDO ANUF, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8 y 18 inc. u) y z') de la Ley N° 2345/2003 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004.-----

1.- Alegan los accionantes que las disposiciones impugnadas son conculcatorias de los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional. Respecto al Art. 5 sostienen que no puede serles aplicada la base para el cálculo establecida por la nueva ley, en tanto vulnera el Art. 103 de la C.N. y el principio de irretroactividad de la ley. Lo mismo respecto a los Arts. 8 y 18, que no pueden serles aplicados, en tanto dichas normativas colisionan directamente con el principio de igualdad, así como la q alude al régimen de jubilaciones y el mismo postulado de la supremacía constitucional.-----

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*". Asimismo, el Art. 8°, modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 dispone: "*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*". 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*".-----

La acción debe prosperar parcialmente.-----

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Con respecto al Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, en el caso particular de los accionantes, dada su situación de Sub Oficiales Superiores en situación de retiro de la Policía Nacional, con más de treinta años de antigüedad ambos, están sujetos a una ley especial que rige y determina los porcentajes que les corresponde en concepto de haber de retiro; que de por sí tienen requisitos elevadísimos para ir ascendiendo de grado, que no tienen los funcionarios públicos en general. A los accionantes le son aplicables únicamente los Arts. 70, 72 y 75 de la Ley N° 222/93; no así el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, que por afectarles derechos adquiridos en virtud de la ley anterior, resulta inconstitucional en su caso.-----

Con relación 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, 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 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 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.-----



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
EN EL JUICIO: "FRANCISCO SOLANO
LOPEZ DELVALLE C/ ARTS. 5, 8 Y 18 DE
LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2007 - N° 1343.-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

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; y esto es así, porque si bien, en adelante el Poder Ejecutivo ya no reglamentará la aplicación de las actualizaciones, el Decreto no fue derogado y por tanto sigue vigente.-----

Respecto al Art. 18 inc. u) de la Ley N° 2345/03, que deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93, que hace referencia a los derechos de los herederos, mal puede afectarles a los accionantes, que se encuentran en la situación de titulares del haber jubilatorio y no de herederos; de ahí la improcedencia de su impugnación. Ahora, respecto al inc. z') también impugnado, el citado artículo sí deviene inconstitucional respecto de los accionantes, por cuanto implica un efecto retroactivo sobre los beneficios efectivamente adquiridos por los mismos, lo cual les ocasiona un perjuicio patrimonial, violando un derecho y una garantía reconocida por nuestra Constitución, como lo es el de la propiedad privada (Art. 109 C.N.).

En atención a los fundamentos expuestos precedentemente, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts. 5, 8 (modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008), 18 inc. z' de la Ley N° 2345/2003 y del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, en relación con los accionantes; no así con relación al Art. 18 inc. u) de la aludida ley. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Los Sres. FRANCISCO SOLANO LOPEZ DELVALLE Y OSVALDO ANUF, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueven acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8, y 18 inc. u) y z) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, acompañando a la presente acción los documentos que acreditan su calidad de JUBILADOS DE LA POLICIA NACIONAL.-----

Los accionantes manifiestan que las normas impugnadas violan la garantía constitucional establecida en el Art. 103 que garantiza la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad.-----

En primer lugar el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 establece: "*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 establecer la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. No hay aplicación retroactiva de la Ley. Si bien los recurrentes iniciaron sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, los mismos gozaban de derechos en expectativa. No hay

TOR M. NUÑEZ
MINISTRO

GLADYS E. GARRIDO MÓDICA
Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

derechos adquiridos porque se modificó la ley de jubilaciones antes que efectivamente los recurrentes accedan a la misma.-----

En el caso de autos, al cambiarse la ley de la Caja Fiscal, modificó meros derechos en expectativa y no derechos adquiridos (*Derecho adquirido: El incorporado definitivamente al patrimonio de su titular por haberse cumplido los 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).-----

Siguiendo con el análisis de las disposiciones atacadas, en cuanto 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 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).-----

Respecto al Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, tenemos que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 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 Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/2004.-----

En cuanto a la impugnación puntualizada del Art. 18 inc. u) de la Ley 2345/03, el mismo deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93 que se refiere a los herederos de Oficiales y Sub Oficiales, y teniendo en cuenta que los accionantes son jubilados de la Policía Nacional y no herederos de jubilado, dicha normativa no le es aplicable.-----

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



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
EN EL JUICIO: "FRANCISCO SOLANO
LOPEZ DELVALLE C/ ARTS. 5, 8 Y 18 DE
LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2007 - N° 1343.-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

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 basado en las consideraciones que anteceden corresponde no hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por los Sres. FRANCISCO SOLANO LOPEZ DELVALLE Y OSVALDO ANUF. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: Que, en fecha 26 de noviembre de 2007, se presentan los señores Francisco Solano López Delvalle y Osvaldo Anuf, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, acompañando a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad, sus respectivas resoluciones por la cual se les Acuerda Haber de Retiro de la Policía Nacional emanada del Ministerio de Hacienda (Dirección General de Jubilaciones y Pensiones), documentos que acreditan su calidad de jubilados, impugnando por dicha representación los Arts. 5, 8 y 18 Inc. u) y z) de la Ley 2345/2003 y el Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1.579/04.-----

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 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 encuentra 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 jubilado del accionante dicha normativa no le es aplicable.-----

En relación con la impugnación referida al **Art. 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 contravienen principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional,

VICEDIRECTORA
MINISTRO

GLADYS BAREIRO DE MODICA
Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

creando una mayor desigualdad en el mecanismo de actualización establecido en el Art. 8 de la Ley 2345/2003 y su Decreto Reglamentario. Ello es así puesto que el Art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que la ley debe garantizar que la actualización de los haberes jubilatorios sea en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, sin embargo las normas en cuestión subordinan dicha actualización a la variación del índice de precios del consumidor (IPC) fijado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P.) ante lo cual esta acción debe prosperar.

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

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO
Ante mí:

GLADYS E. BAREIRO de MORA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 392

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. 5, 8 (modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008), 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.

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO
Ante mí:

GLADYS E. BAREIRO de MORA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Leyera
Secretario