

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ELSA LOPEZ VDA. DE CAÑETE C/ ART. 6 DE LA LEY N° 2345/03 AMPLIADO POR EL ART. 1, INC A) DE LA LEY N°3,217/2007, ART.8° DE LA LAY 2345/03 (MODF POR EL ART. 1° DE LA LEY N°3542/08), ART.18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03 Y EL ART. 6° DE DECRETO N° 1579/04". AÑO: 2017 - N° 648.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Seiscientos noventa y dos.*-----

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *dieciséis* días del mes de *agosto* del año dos mil dieciocho, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **ANTONIO FRETES** y **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ELSA LOPEZ VDA. DE CAÑETE C/ ART. 6 DE LA LEY N° 2345/03 AMPLIADO POR EL ART. 1, INC A) DE LA LEY N°3,217/2007, ART.8° DE LA LAY 2345/03 (MODF POR EL ART. 1° DE LA LEY N°3542/08), ART.18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03 Y EL ART. 6° DE DECRETO N° 1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Elsa López Vda. de Cañete, 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 la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta la señora Elsa López Vda. de Cañete, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3217/2007 "*Que amplía el artículo 6° de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" modificada por Ley N° 3217/07"*", el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 "*Que modifica y amplía la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*", el Art. 18° inc. w) de la Ley N° 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"* y el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 "*Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003"*".-----

La actora aduce que por imperio de las disposiciones legales impugnadas le sido asignado solo el 65% del haber de retiro que correspondiera a su extinto esposo debiendo ser el 100%, lo cual es una clara contradicción a las disposiciones contenidas en el Art. 103 de la Constitución Nacional, lo que conlleva igualmente a la violación de los Arts. 46 y 137 de la Carta Magna.-----

A los efectos de acreditar legitimación activa, su calidad de viuda de efectivo retirado de las Fuerzas Armadas de la Nación, acompaña copia de la Resolución DGJP-B. N° 5356 de fecha 01 de diciembre de 2016 por la cual se le acuerda pensión de conformidad con el Art. 1° de la Ley N° 3217/2007 (f. 5).-----

Entrando al análisis de la cuestión planteada, de la lectura del escrito de promoción se desprende que la accionante cuestiona específicamente el monto que percibe en concepto de pensión y reclama la totalidad de lo que había correspondido a su extinto esposo. En este contexto se debe analizar el Art. 1° de la Ley N° 4622/2012 "*Que modifica el Art. 6° de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de*

Dra. Gladys Bareiro de Módica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. Antonio Fretes
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”, modificada por la Ley N° 3217/2007”, en razón de que la nueva modificación no altera en lo sustancial la norma impugnada, la misma sigue estableciendo para la viuda una pensión del 65% sobre el haber de retiro o la jubilación que le hubiere correspondido en vida al cónyuge.-----

Al respecto, considero que la norma atacada no vulnera principios ni garantías constitucionales. Ciertamente, el primer párrafo del Art. 103 de la Ley Suprema dispone: *“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...”*, de lo que se evidencia que la Constitución deja reservada a la Ley la facultad de regular todo el sistema de jubilaciones y pensiones del sector público.-----

En efecto, nada obsta a que las disposiciones de una ley puedan ser modificadas en razón del cambio de las diversas circunstancias sociales, económicas, etc. por el paso del tiempo. Es así que, a pesar de que la Ley N° 1115/1997 *“Del Estatuto del Personal Militar”* establecía una pensión del 100% para las viudas de efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación, tal régimen ha sido modificado por la Ley N° 2345/2003 y, en el caso analizado, no se evidencia que haya una vulneración de derechos adquiridos como alega la accionante en su escrito de presentación, ya que antes de la muerte del causante —señor Félix Cañete Álvarez—, la actora tenía meros derechos en expectativa en cuanto a la pensión en cuestión. Por lo que corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad respecto al Art. 1° de la Ley N° 4622/2012, que modifica el Art. 6° de la Ley N° 2345/2003.-----

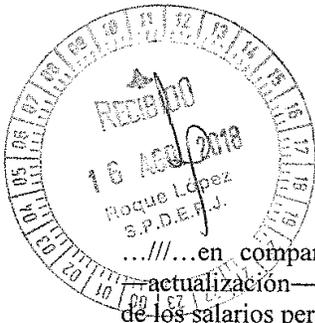
Igual situación se verifica con relación al Art. 18° Inc. w) de la Ley N° 2345/2003, por lo que igualmente corresponde su rechazo, en razón de que no se puede hablar de la existencia de un efecto retroactivo sobre beneficios ya adquiridos, como lo fundamenta la accionante, ya que al momento de la promulgación de la presente normativa legal —Ley de la Caja Fiscal— poseía, respecto a ésta, sólo una expectativa de derecho.-----

La expectativa de derecho es definible como una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado; por el contrario, el derecho adquirido se da cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario.-----

Así, en el caso de autos, la norma que la accionante pretende reivindicar —Ley N° 1115/1997 *“Del Estatuto del Personal Militar”*— fue derogada antes que se suscitara los acontecimientos que ocasionaron que la señora Elsa López Vda. de Cañete iniciara los trámites y efectivamente se le concediera la pensión como viuda de efectivo retirado de la Fuerzas Armadas de la Nación.-----

Ahora bien, con relación a los agravios expuestos por la accionante con relación a la impugnación del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 —modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008—, debemos considerar el contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que establece el Régimen de Jubilaciones, Art. 103. El texto normativo literal prevé: *“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”*. (Negritas son mías).-----

Es preciso tener claro que la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional transcrita se refiere al reajuste de los haberes y las pensiones ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“**ELSA LOPEZ VDA. DE CAÑETE C/ ART. 6 DE LA LEY N° 2345/03 AMPLIADO POR EL ART. 1, INC A) DE LA LEY N°3,217/2007, ART.8° DE LA LAY 2345/03 (MODF POR EL ART. 1° DE LA LEY N°3542/08), ART.18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03 Y EL ART. 6° DE DECRETO N° 1579/04**”. AÑO: 2017 – N° 648.-----

...en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento de actualización— de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Hecha la aclaración que precede, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados y pensionados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional que, como dijéramos, dispone que la Ley garantizará la actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Por todo ello, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la norma analizada precedentemente.-----

Finalmente, respecto al Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, es necesario destacar que el mismo era reglamentario del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, y éste, al ser derogado por la Ley N° 3542/2008, ha motivado la pérdida de la virtualidad del artículo impugnado por ser reglamentario de la norma derogada, por lo que una eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.---

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003— con relación a la accionante Elsa López Vda. de Cañete. **Voto en ese sentido.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Elsa López Vda. de Cañete, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de heredera (pensionada) de efectivo retirado de las Fuerzas Armadas de la Nación, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 “Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03”; Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03; Art. 6 Inc. a) de la Ley N° 2345/03 (modificada por Ley N° 3217/07) y el Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Alega la accionante que las normas impugnadas transgreden aviesamente los Arts. 14, 46, 102, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

La accionante acompaña a la presentación de esta acción de inconstitucionalidad los documentos que acreditan su calidad de heredera con la Resolución DGJP-B N° 5356 del 01 de diciembre de 2016, “...Art. 1° Acordar pensión mensual de **GUARANÍES CUATRO MILLONES SEISCIENTOS VEINTITRÉS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE (Gs. 4.623.977)** a la Sra. Elsa López Vda. de Cañete, viuda del extinto Teniente Coronel Félix Cañete Álvarez, de conformidad con el Art. 6 de la Ley N° 2345/03”.-----

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

1) La presente acción de inconstitucionalidad es promovida por la Señora Elsa López Vda. de Cañete quien, como hemos comprobado con los documentos adjuntados, quedó en situación de viudez del Teniente Coronel de las Fuerzas Armadas de la Nación Félix Cañete Álvarez en el año 2015. Luego, la hoy accionante, inició trámites para el cobro de la pensión en su calidad de cónyuge supérstite y obtuvo resolución de la autoridad competente según Resolución DGJP-B N° 5356 de fecha 01 de diciembre de 2016. La cual le aplicó a su caso particular el Art. 6 de la Ley N° 2345/03, a la fecha plenamente vigente.-

Basa su agravio en que se viola el principio de la irretroactividad de la Ley y el de los derechos adquiridos, los cuales se perjudican con la redacción en cuanto a los porcentajes de cobro de pensión que establece la nueva redacción de la ley impugnada y afirma que la ley anterior, 1115/97 se encuentra adecuada a la Constitución Nacional.-----

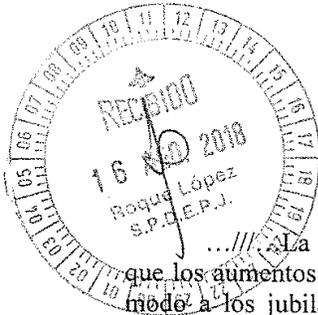
En el caso particular de la Señora Elsa López Vda. de Cañete debemos establecer lo siguiente: ella como accionante no era titular original del derecho durante la vigencia de la Ley N° 1115/97, en consecuencia, en su calidad de heredera, sus derechos no fueron adquiridos sino son los denominados en derecho, como de "mera expectativa". Como hemos establecido más arriba, la fecha de deceso del titular fue en el año 2015, tiempo en el cual la nueva ley ya se encontraba en plena vigencia, por lo que el derecho de la accionante nace bajo el imperio de la Ley N° 2345/03. La autoridad administrativa no hizo nada más que aplicar la legislación vigente. En consecuencia no hay derechos adquiridos violados ni violación a la irretroactividad de la Ley. Por tanto la impugnación en relación al Art. 6 de la Ley N° 2345/03 (Modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4622/12) deviene improcedente.---

2) Con relación al Art. 1° de la Ley N° 3542/08, 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° 3542/08, 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. 1° de la Ley N° 3542/08, 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 N° 3542/08 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 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.-----

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.-----...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“ELSA LOPEZ VDA. DE CAÑETE C/ ART. 6 DE LA LEY N° 2345/03 AMPLIADO POR EL ART. 1, INC A) DE LA LEY N°3,217/2007, ART.8° DE LA LAY 2345/03 (MODF POR EL ART. 1° DE LA LEY N°3542/08), ART.18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03 Y EL ART. 6° DE DECRETO N° 1579/04”. AÑO: 2017 – N° 648.-----

.../// La igualdad de tratamiento contemplada 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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

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 favorezca la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscaba y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

3) En relación con la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 cabe señalar que dicha norma solo afecta a los militares en servicio activo, no así a sus herederos, por lo que también corresponde su rechazo a esta impugnación.-----

4) Finalmente, sobre la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, tenemos que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción instituida en la Ley N° 3542/08 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° 1579/04. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración de esta Sala no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida con relación al Art. 1° de la Ley N° 3542/08 (Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03), por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

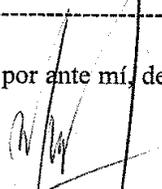
A su turno el Doctor FRETES manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora PEÑA CANDIA, por los mismos fundamentos.-----

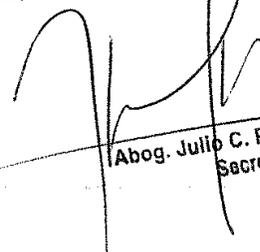
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


D. Gloriam E. Pareiro de Mónica
Ministra

Ante mí:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 692. -

Asunción, 14 de agosto de 2018 .-

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 del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"-, con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Dra. Gladys E. Bareiro de *[Signature]*
Ministra

Ante mí:

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro



[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario