



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "LEOPOLDINA RODAS VDA. DE AGUILAR C/ LOS ARTS. 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03 Y DECRETO N° 1579/04 DEL 30/01/2004". AÑO: 2013 - N° 359.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *setecientos treinta y dos*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte y siete* días del mes de *AGOSTO* 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: "LEOPOLDINA RODAS VDA. DE AGUILAR C/ LOS ARTS. 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03 Y DECRETO N° 1579/04 DEL 30/01/2004", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Leopoldina Rodas Vda. de Aguilar, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada.

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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora *Leopoldina Rodas Vda. de Aguilar*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogada, se presenta ante esta Corte para promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 8** (modificado por el **Artículo 1° de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**), y **18 inciso w) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**, y contra el **Decreto N° 1579/04 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**. Para el efecto arima a estos autos las instrumentales que acreditan su calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación (fojas 4/9).

Alega la recurrente que se encuentran vulnerados los Artículos 1, 14, 46, 57, 102, 103 y 109 de la Constitución y fundamenta su pretensión manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas violan el estado de derecho y colisionan con los derechos adquiridos y transmitidos en calidad de heredera.

Con respecto a la impugnación del **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**, es de saber que el mismo actualmente ha perdido total virtualidad, ya que fue modificado por el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08**, sin embargo entendemos que la nueva norma no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P), por lo que advertimos que los agravios manifestados por la recurrente persisten. La nueva norma prescribe: "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

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

VICTOR M. NÚÑEZ R.  
Secretario

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

precedente. *Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos*" (Negritas y Subrayado son míos).-----

De la norma transcrita se desprende que el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "*Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay*" como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 103 de la Constitución que dice: "*La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*".-----

Ante la norma transcrita, cabe mencionar que las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes de la clase pasiva, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio solo se halla cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias provisionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

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 íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

El Artículo 46 de la Constitución dispone: "*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*". Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: "*El Estado garantizará a todos los habitantes de la República:.... 2. "La igualdad ante las leyes..."*". Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C.) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P.) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa.-----

Que, el **inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03** atacado en autos, deroga el Artículo 187 de la Ley N° 1115/97 "Del Estatuto del Personal Militar" que dice: "*El haber de retiro se establecerá sobre el monto total del último sueldo que tuviere el personal en el momento de pasar a inactividad. Los haberes del personal en inactividad serán equiparados en la misma proporción que los haberes del personal del servicio activo de la misma jerarquía. Este beneficio alcanza igualmente a aquellos que hayan obtenido su haber de retiro con anterioridad a la vigencia de la presente ley*".-----

Que al ser derogado el Artículo 187 de la Ley N° 1115/97 por el inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03, se produce la existencia de un "efecto retroactivo" sobre los beneficios ya adquiridos por la señora **Leopoldina Rodas Vda. de Aguilar**, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto esta última previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público en actividad, creando de esta manera una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03).-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"LEOPOLDINA RODAS VDA. DE AGUILAR C/  
LOS ARTS. 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N°  
2345/03 Y DECRETO N° 1579/04 DEL  
30/01/2004". AÑO: 2013 - N° 359.**

...///...La normativa contemplada en el Artículo 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 contraviene el Artículo 14 de la Constitución que dice: "*Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado*".-----

Es de entender que ninguna Ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se opone a lo establecido en preceptos constitucionales carecerá de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: "*La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución*".-----

En cuanto a la impugnación del **Decreto N° 1579/04**, la accionante omitió señalar el artículo que impugna, sin embargo es de resaltar que al ser derogado el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) la normativa que lo reglamentaba (Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida 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. Por tanto, el caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta normativa, 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.-----

Por lo manifestado precedentemente concluyo que las normas impugnadas en autos (Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 y Artículo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03) contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 14 "*De la Irretroactividad de la Ley*", 46 "*De la Igualdad de las personas*", 47 num. 2) "*De las Garantías de la Igualdad*", 103 "*Del Régimen de Jubilaciones*" y 137 "*De la Supremacía de la Constitución*" de la Constitución siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

Por tanto, opino que debe *hacerse lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **Leopoldina Rodas Vda. de Aguilar** y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y del **incisos w) del Artículo 18 de la Ley 2345/03**, respecto de la misma por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** dijo: Me adhiero al voto de la Ministra Preopinante en el sentido de que el Art. 8 modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 y el Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/2003 devienen inconstitucionales en relación a la accionante la señora Leopoldina Rodas Vda. de Aguilar, no obstante considero que el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 debe ser declarado inconstitucional.-----

Si bien el Art. 8 de la Ley 2345/03 fue modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, el agravio persiste puesto que el mencionado artículo fue modificado y no derogado. Por tanto el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 no perdió virtualidad y subsiste por ser el mecanismo regulatorio del Art. 8 modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008.---

En conclusión corresponde declarar inconstitucionales el Art. 8 modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, el Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/2003 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, en relación a la accionante. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La accionante, señora **LEOPOLDINA RODAS VDA. DE AGUILAR**, en ejercicio de sus propios derechos y bajo patrocinio de

VICTOR M. ...  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abogada promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 y el Decreto Reglamentario N° 1579/2004.-----

Justifica su legitimación con la Resolución de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones N° 1949 de fecha 20 de julio de 2011, documento que acredita que la misma fue beneficiada con la pensión correspondiente por ser heredera de Efectivo de las Fuerzas Armadas.-----

Argumenta que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales consagrados en los Artículos 1, 14, 46, 57, 102, 103 y 109 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar, y con relación al Art. 8 de la ley 2345/03, 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° 3.542 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 PÚBLICO", 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 lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos".-----

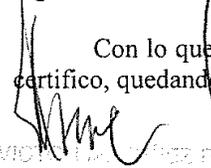
Debemos tener en cuenta que la Ley N° 3.542/08 ya se encontraba en vigencia al momento de la interposición de la presente acción, sin embargo no ha sido atacada por la accionante. La Corte ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia "debe sujetarse a la situación vigente en el momento 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. N° 506).-----

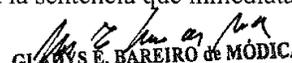
En relación al Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03, se advierte que dicha disposición tiene sustento en el contenido de la propia Ley N° 2345/2003. En efecto, dicho inciso constituye una redacción de forma, en la cual se consigna la derogación de los artículos 187, 192 numeral 2, 211, 218, 219, 224 y 226 de la Ley N° 1115/97. En consecuencia, la determinación de la constitucionalidad o no de dicha disposición depende a lo resuelto en referencia a otros artículos de la ley impugnados y en este caso en particular del artículo 8 de la Ley 2345/2003, que como se ha mencionado precedentemente, ha sido modificado por la Ley N° 3.542/08.-----

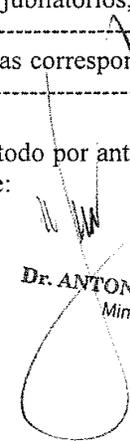
Finalmente respecto a la impugnación del Decreto N° 1579/2004, tenemos que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción de la Ley N° 3542/2008, el Ministerio de Hacienda aplica directamente 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 consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas corresponde no hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida. 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:

  
VICI...  
Ministra

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FARIÑAS  
Ministro

Ante mí:



...///...



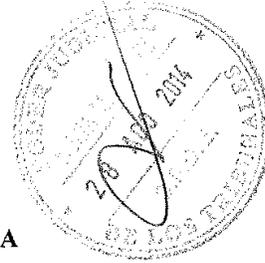
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"LEOPOLDINA RODAS VDA. DE AGUILAR C/  
LOS ARTS. 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N°  
2345/03 Y DECRETO N° 1579/04 DEL  
30/01/2004". AÑO: 2013 - N° 359.-----

...///...SENTENCIA NUMERO: 732

Asunción, 27 de AGOSTO 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 del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) y del Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 en relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

VICTOR M. NUÑEZ R.  
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MODICA  
Ministra

Ante mí:

ALCO...  
Notario

Dr. ANTONIO FREYLES  
Ministro

