



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "RAMONA BARRIOS VDA. DE ALEGRE C/ ART. 5 Y 18 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/03, ART. 1 DE LA LEY N° 4622/12, ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08". AÑO: 2016 - N° 1962.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Seiscientos cincuenta y cinco.* -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~dieciséis~~ días del mes de *agosto* del año dos mil diez y ocho, 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: "RAMONA BARRIOS VDA. DE ALEGRE C/ ART. 5 Y 18 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/03, ART. 1 DE LA LEY N° 4622/12, ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Ramona Barrios Vda. De Alegre, 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 Ramona Barrios vda. de Alegre promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 Inc. u) e Inc. z') de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"; contra el Art. 2 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- y contra el Art. 1 de la Ley N° 4622/2012.-----

De las documentaciones agregadas en autos se advierte que la citada recurrente reviste la calidad de pensionada de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, ello en su carácter de heredera de efectivo de las Policía Nacional -Resolución DGJP N° 2888/2008------

Refiere la accionante que siendo heredera de efectivo de la Policía Nacional, se encuentra legitimada activamente para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alega que actualmente se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Considera que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad y consecuentemente la inaplicabilidad de las mismas.-----

En primer lugar, en cuanto al Art. 5 de la Ley N° 2345/03, la misma dispone: "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 calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. En el caso de autos, si bien el causante ha iniciado sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, el mismo gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación del régimen de jubilaciones sobrevino de manera anterior al régimen jubilatorio practicado. Para aclarar esto cabe dimensionar el término 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

Glady
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Peña
Dra. AMYOR...
Ministra
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

J. C. Pavón
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

violar los derechos adquiridos, pero sí las meras expectativas. (Osorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Editorial Heliasta. Edición 2000. p. 315). En el presente caso los presupuestos de hecho necesarios versan sobre la edad, años de aporte y lógicamente el reclamo administrativo por parte del aportante sobre los montos a fin de ser incorporados definitivamente a su patrimonio tal y como se trasunta en las líneas precedentes. Lo que arroja la conclusión lógica de que el derecho a la devolución de sus aportes nunca fue efectivizado, ergo, al no incorporarse aquellos a su patrimonio, priva del carácter de "adquisición" plena a los mismos, independientemente de los derechos del cónyuge superviviente.

En cuanto al Art. 2 del Decreto N° 1579/04, es dable considerar que dicha disposición reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 el cual fuera analizado precedentemente, esta circunstancia conlleva a determinar que la disposición impugnada en este punto debe correr igual suerte que el artículo reglamentado analizado en el párrafo anterior.

Referente al estudio de la acción planteada se colige que la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", en su Artículo 6° dispone:

Artículo 6°.- "Tendrán derecho a pensión los sobrevivientes de los jubilados, pensionados y retirados fallecidos y del personal en actividad con derechos a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria.

Los sobrevivientes con derecho a pensión son el cónyuge, los hijos y los padres siempre que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios. Para tener derecho a pensión, los hijos deberán ser solteros, menores de edad con excepción de los minusválidos.

En el caso de un activo fallecido, el monto inicial del beneficio se calculará como porcentaje de la jubilación o haber de retiro que le hubiere correspondido o como porcentaje sobre el monto de la jubilación, pensión o haber de retiro vigente en el caso de un jubilado, retirado o pensionado fallecido. Los porcentajes son los siguientes:

- a) 65% para el cónyuge, siempre que no existan hijos con derecho a pensión;
- b) si existen hijos con derecho a pensión, corresponderá el 45% para el o la cónyuge, y el 20% se distribuirá entre los hijos con derecho a pensión;
- c) en caso de orfandad, corresponderá la distribución equitativa del 50%; y,
- d) 25% para cada progenitor con derecho a pensión"

En esta instancia de análisis cabe traer a colación la Ley N° 4622/12 "QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", MODIFICADA POR LEY N° 3217/07", el cual establece lo siguiente:

"Modifícase el Artículo 6° de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", modificada por Ley N° 3217/07", que queda redactado de la siguiente manera:

"Art. 6°.- Tendrán derecho a pensión, los sobrevivientes de los jubilados, pensionados y retirados fallecidos y del personal en actividad con derechos a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria.

Los sobrevivientes con derecho a pensión son el cónyuge, los hijos y los padres siempre que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios. Para tener derecho a pensión, los hijos deberán ser solteros, menores de edad, con excepción de los minusválidos.

En el caso de un activo fallecido, el monto inicial del beneficio se calculará como porcentaje de la jubilación o haber de retiro que le hubiere correspondido o como porcentaje sobre el monto de la jubilación, pensión o haber de retiro vigente en el caso de un jubilado, retirado o pensionado fallecido. Los porcentajes son los siguientes:

- a) 65% para el cónyuge, siempre que no existan hijos con derecho a pensión;
- b) si existen hijos con derecho a pensión, corresponderá el 45% para el o la cónyuge, y el 20% se distribuirá entre los hijos con derecho a pensión;
- c) en caso de orfandad, corresponderá la distribución equitativa del 50%; y,



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "RAMONA BARRIOS VDA. DE ALEGRE C/ ART. 5 Y 18 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/03, ART. 1 DE LA LEY N° 4622/12, ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08". AÑO: 2016 - N° 1962.-----

Al personal policial y militar fallecido en acto de servicio o a consecuencia de lesiones sufridas en dicho acto, se le conferirá el ascenso póstumo al grado inmediato superior, cualquiera fuere el tiempo de servicio y sus herederos tendrán derecho a una pensión equivalente al 80% (ochenta por ciento) de la remuneración correspondiente al grado póstumo. Los pensionados indicados en éste párrafo serán ingresados en las planillas de la Dirección de Pensiones no Contributivas."-----

Con relación a los porcentajes establecidos en la disposición cuestionada, es dable referir que la fijación de los mismos se encuentra dentro de las atribuciones constitucionalmente conferidas al legislador en virtud al Principio de Reserva de Ley. Este principio es definido por Miguel Carbonell como "la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico", reserva que puede ser absoluta o relativa según los términos que utilice el texto constitucional al referirse a ella. En nuestro caso, vemos que la Constitución en el artículo 103 no establece límite alguno en la materia, ni especifica cuáles serán los aspectos jubilatorios reglados por ley, lo que significa que la reserva de ley es absoluta.-----

En tal sentido, los porcentajes a ser percibidos por los herederos de los funcionarios jubilados se encuentran establecidos en uso de las potestades con las que cuenta el Poder Legislativo por delegación constitucional, lo que equivale a decir que la disposición impugnada resulta como consecuencia directa del cumplimiento de lo preceptuado por el Art. 103 de la Carta Magna, por lo que mal podría declararse su inconstitucionalidad.-----

Del análisis de la acción sobrevenida contra 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 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".-----

A fin de esclarecer los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente el Art. 103 de la Constitución Nacional:-----

"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de 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".-----

Se verifica claramente que la Constitución Nacional en su Art. 103 dispone que la Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, mientras que la Ley N° 3542/08 supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el BCP como tasa de actualización.-----

Cabe manifestar que la "actualización" salarial -a la que hace referencia el Art. 103 de la CN- se refiere al reajuste de los haberes en comparación, lo que implica una igualdad de montos base para e

Dra. Gladys E. Barreiro de Médica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. Antonio
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

cálculo de los haberes devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.-----

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta 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 estas diferencias originarias no se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias 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 si constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/08 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la CN.-----

En relación a la objeción presentada contra el Art. 18 Inc. u) de la Ley N° 2345/03, el cual dispone la derogación del artículo 92 de la Ley N° 222/93, la accionante manifiesta que la nueva disposición que reemplaza al derogado art. 92 de la Ley N° 222/93 reduce drásticamente el porcentaje de los beneficios que debieran corresponder a los pensionados y jubilados y a sus herederos, violentándose de esta manera sus derechos adquiridos; en este punto, resulta necesario puntualizar que el derogado artículo 92 de la Ley 222/93 únicamente regulaba el grado u orden de prelación de los herederos de Oficiales y Suboficiales a los efectos de acceder a las pensiones correspondientes en tal carácter; en tal sentido, habiendo sido la señora Ramona Barrios vda. de Alegre beneficiada en carácter de viuda del extinto Sub.Oficial Mayor Avelino Alegre Pineda, se verifica que la disposición cuya derogación cuestiona en autos no genera agravios a los derechos de la accionante. Por otra parte, respecto a la impugnación del Art. 18 inc. z') de la Ley N° 2345/2003 "*Por el cual se deroga cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en esta Ley*"; se advierte que la accionante no expone ni individualiza cual es la disposición normativa que pretende reivindicar en este punto, la misma solo se limita a realizar consideraciones genéricas para la impugnación de la mencionada disposición, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad 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- en relación a la señora Ramona Barrios vda. de Alegre, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora RAMONA BARRIOS VDA. DE ALEGRE, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5 y 18 incisos u) y z') de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**; contra el **Artículo 1 de la Ley N° 4622/2012 "QUE MODIFICA EL ARTICULO 6 DE LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO, MODIFICADA POR LEY N° 3217/07"**; contra el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/2008 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"**; y contra el **Artículo 2 del Decreto N° 1579/2004 "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"**. Acompaña debidamente la instrumental que acredita su calidad de heredera de efectivo de la Policía Nacional.-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103, 137 de la Constitución y funda su acción manifestando, entre otras cosas, que "(...) el monto que percibimos para la



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "RAMONA BARRIOS VDA. DE ALEGRE C/ ART. 5 Y 18 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/03, ART. 1 DE LA LEY N° 4622/12, ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08". AÑO: 2016 - N° 1962.-----

manutención hace que tengamos un desajuste desnivelado para llevar una vida digna y decorosa
(...)"

TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas impugnadas: -----

El Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", dice: "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". (Negritas y Subrayados son míos).-----

El Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 dispone: "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" (Negritas y Subrayados son míos).-----

El Artículo 18 inc. u) de la Ley N° 2345/03 dice: "A partir de la fecha de publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: (...) u) el Artículo 92 de la Ley 222/93 (...)"

El Artículo 18 inc. z) de la Ley N° 2345/03 dice: "A partir de la fecha de publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: (...) z) cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido por esta Ley (...)"

El Artículo 1 de la Ley N° 4622/2012 dice: "Tendrán derecho a pensión los sobrevivientes de los jubilados, pensionados y retirados fallecidos y del personal en actividad con derechos a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria. Los sobrevivientes con derecho a pensión son el cónyuge, los hijos y los padres siempre que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios. Para tener derecho a pensión, los hijos deberán ser solteros, menores de edad con excepción de los minusválidos. En el caso de un activo fallecido, el monto inicial del beneficio se calculará como porcentaje de la jubilación o haber de retiro que le hubiere correspondido o como porcentaje sobre el monto de la jubilación, pensión o haber de retiro vigente en el caso de un jubilado, retirado o pensionado fallecido. Los porcentajes son los siguientes: a) 65% para el cónyuge, siempre que no existan hijos con derecho a pensión; (...)"

El Artículo 2 del Decreto N° 1579/04 dice: "Remuneración Base. La Remuneración Base establecida en el Artículo 5° de la Ley N° 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula: -----

Remuneración = Sumatoria de las últimas 60 remuneraciones imponibles Base 60 De existir periodos no aportados durante los cinco (5) últimos años, igual se tomarán las sesenta (60) últimas remuneraciones imponibles percibidas de acuerdo a la legislación vigente en su momento, aunque sobrepasen dicho periodo".-----

ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Con respecto a la impugnación del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 1 de la Ley N° 2345/03), resaltamos que el mismo no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma

Dra. Gladys E. Bareiro de Modica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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). -----

Así las cosas entendemos 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”. -----

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. -----

En cuanto a la impugnación del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y el **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04** que lo reglamenta, cabe mencionar que la accionante efectivamente se encuentra afectada por su aplicación, pues el sistema por el cual ha adquirido la pensión es coincidente con la vigencia de la Ley 2345/03, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos (fs. 22).-----

Es de saber 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 haya 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. -----

De ahí que la aplicación de dichos dispositivos jurídicos, ciertamente contravienen disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 “De la Irretroactividad de la Ley”, 46 “De la Igualdad de las Personas”, 47 numeral 2. “De las Garantías de la Igualdad” y 103 “Del Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos”, al impedir a la accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de pensionada, que sea digno y les garantice un nivel de vida óptimo y básico. -----

Con relación a la impugnación del **inciso z’) de la Ley N° 2345/03**, es de resaltar que al igual que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/2003) contraviene principios establecidos en los Artículos 14, 46, 47 y 103 de la Constitución, creando una mayor desigualdad en el mecanismo de actualización de los haberes a favor de la recurrente. -----

Es de entender que ningún acto normativo puede oponerse a lo establecido en preceptos constitucionales, pues carecería de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "RAMONA BARRIOS VDA. DE ALEGRE C/ ART. 5 Y 18 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/03, ART. 1 DE LA LEY N° 4622/12, ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08". AÑO: 2016 - N° 1962.-----

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 lo que respecta a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N° 4622/2012**, que modifica el **Artículo 6 de la ley 2345/03**, el mismo no altera en lo sustancial lo prescrito en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el porcentaje establecido en esta última (para el acceso a la pensión del cónyuge superstite) sin sufrir modificaciones. Al respecto cabe aclarar, que al ser analizada la misma no advertimos que ella transgreda alguna norma constitucional en razón de que al ser sancionada la Ley 2345/03 el derecho de beneficio hereditario a la pensión estaba en expectativa, por lo que el porcentaje determinado en la norma no causa agravio alguno.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 18 inc. u) de la Ley N° 2345/03** la recurrente omitió manifestar concretamente los agravios que sufre por la aplicación del mismo, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el al Artículo 552 de nuestro Código de forma que dice: "Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción".-----

Ante esta circunstancia no queda más que obedecer lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley 609/95 "QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA": "No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma inconstitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria".-----

Es de entender que **la falta de interés en manifestar el "agravio concreto" por parte de la accionante, impide que esta Sala pueda pronunciarse**, pues de ser así el pronunciamiento sería puramente abstracto, originando con ello un "control innecesario" sobre el acto de otro poder del Estado, en razón de que no se estaría tutelando ningún derecho concretamente afectado.-----

Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora RAMONA BARRIOS VDA. DE ALEGRE y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03, Artículo 2 del Decreto N° 1579/04, Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), **Artículo 18 inc. z) de la Ley N° 2345/03**, respecto de la misma. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Conuerdo con la conclusión arribada por el distinguido Colega Dr. Antonio Fretes, en cuanto rechaza la impugnación de inconstitucionalidad de los Arts. 5° y 18 de la ley N° 2345/03, del Art. 2° del Decreto N° 1579/2004, y del Art. 1° de la Ley N° 4622/2012 por los mismos fundamentos.-----

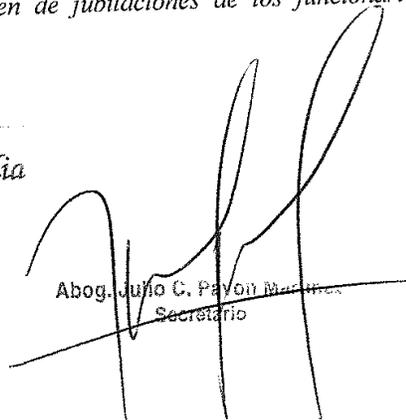
Asimismo, coincido en que corresponde acoger la presente acción de inconstitucionalidad en relación con el Art. 1° de la Ley 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003, del cual me permito agregar las siguientes consideraciones:-----

Es menester aclarar -en primer término- el contenido y alcance del Art. 103 de la Carta Magna. precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega como fundamento de la impugnación del referido Art. 1° de la Ley 3542/2008.-----

El Art. 103 de nuestra Constitución, prescribe: "Del Régimen de jubilaciones. Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y lo.


Dra. Miryam Peña Candia
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Abog. Julio C. Payón Martínez
Secretario

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).

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcrita. La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial -dispuesta por el Art. 103 de la Carta Magna- se refiere al reajuste de los haberes en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento -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 y 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 supedita 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-. Este artículo establece la actualización de oficio de forma anual de los haberes jubilatorios y pensiones en base a la variación del índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, lo cual constituye una aplicación arbitraria que no condice con el texto constitucional, en razón de que el IPC no siempre coincide con el aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con los activos.

En efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los pasivos -jubilados y pensionados-, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción en que lo ejecuta el Ministerio de Hacienda respecto de los activos (el subrayado es mío).

De allí que, en el caso de que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir aquel aumento -en igual porcentaje- sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.

Finalmente, cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 -o su modificatoria la Ley N° 3542/2008-, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional aludida, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución).

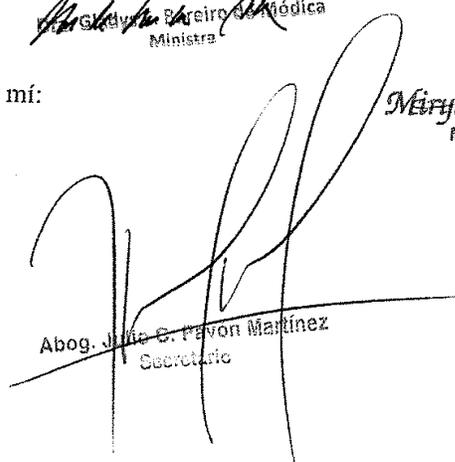
Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 -que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003- en relación con la accionante. **Voto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

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:


Gabriela Peireiro Candia
Ministra

Ante mí:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Abog. Julio E. Pavon Martinez
Secretario



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "RAMONA BARRIOS VDA. DE ALEGRE C/ ART. 5 Y 18 INC. U) Y Z) DE LA LEY N° 2345/03, ART. 1 DE LA LEY N° 4622/12, ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08". AÑO: 2016 - N° 1962.-----



SENTENCIA NÚMERO: 755.-

Asunción, 17 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 3542/2008 -que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003-, con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Dra. Gladys E. Bareiro de Médica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO ESTANISLAO
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

