



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 2, 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY Nº 2345/2003; ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº 1579/2004" AÑO: 2010 - Nº 1636.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Novecientos

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte y cuatro días del mes de Setiembre 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: "CONTRA ARTS. 2, 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY Nº 2345/2003; ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº 1579/2004", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores BENICIO LOPEZ, SILVIO MARTINEZ GARCIA, BRUNO CANDIDO CABALLERO VAZQUEZ, ANICETO MERELES VELAZQUEZ Y ANTONIO PELAGIO AQUINO 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: Los accionantes BENICIO LOPEZ, SILVIO MARTINEZ GARCIA, BRUNO CANDIDO CABALLERO VAZQUEZ, ANICETO MERELES VELAZQUEZ Y ANTONIO PELAGIO AQUINO, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 5, 6, 8 y 18 inc. u) de la Ley Nº 2345/2003, Art. 1 de la Ley Nº 3542/2008, el Art. 6 del Decreto Reglamentario Nº 1579/2004, acompañando a la presente acción los documentos que acreditan la calidad de JUBILADOS DE LA POLICIA NACIONAL.

Argumentan que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, consagrados en los Artículos 6, 14, 102, 103, 132, 137 y 247 de la Constitución Nacional.

En primer Lugar, debemos tener en cuenta que el señor ANICETO MERELES VELAZQUEZ no ha presentado resolución alguna que acredite que el mismo haya sido jubilado, razón por la cual, no corresponde su estudio en particular.

Ahora bien, los demás accionantes, señores BENICIO LOPEZ, SILVIO MARTINEZ GARCIA, BRUNO CANDIDO CABALLERO VAZQUEZ y ANTONIO PELAGIO AQUINO han obtenido su jubilación durante la vigencia de la Ley Nº 2345/03, tal como se desprende de la documentación acompañada.

En cuanto al Art. 2 de la Ley Nº 2345/2003, cabe señalar que dicha normativa ha sido modificada por el Art. 1 de la Ley Nº 2527/04, por lo que un pronunciamiento de esta Corte sobre dicha disposición resultaría ineficaz y carente de interés práctico.

Por su parte, de la atenta lectura del escrito de promoción de la acción surge que los mismos atacan el Art. 5 de la Ley Nº 2345/2003, el cual dispone: "La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculara como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de en el concepto de remuneración imponible" En el caso de autos, al cambiarse la ley de la Caja Fiscal, modifíco meros derechos en expectativa y no derechos adquiridos (Derecho adquirido: El incorporado definitivamente al patrimonio de su titular

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

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). Considero que la norma transcripta 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 otorgaran los respectivos haberes jubilatorio. Si bien los recurrentes iniciaron sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, los mismos gozaban de derechos en expectativa. No hay derechos adquiridos porque se modificó la ley de jubilaciones antes de que efectivamente accedieran a la misma.-----

En cuanto a la impugnación de los Arts. 6 y 18 inc. u) de la Ley en cuestión, los recurrentes carecen de legitimación activa para accionar contra el mismo, por cuanto el citado artículo hace referencia a la forma en que los herederos obtendrán el beneficio de pensión, y teniendo en cuenta el carácter de Jubilados de los accionantes dicha norma no les es aplicable.-----

Siguiendo el análisis de las normas atacadas, el Art. ° de la Ley N 3542/2008 reza: "Modificase 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 "...*" -----

Debemos afirmar que el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, 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.-----

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, y en este caso en particular, en cuanto a "...el mecanismo preciso a utilizar" la Ley N° 3542/08 no puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcripta, porque carecería de validez (Art. 137 CN).-----

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° 2345/03 supedita la actualización "...al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y al IPC calculado por el BCP, como tasa de actualización.-----

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*". Por lo tanto, 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 estas 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



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 2, 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY N°
2345/2003; ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 Y
ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004" AÑO:
2010 - N° 1636.**

Pensiones que de implementarse sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben de ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.

Respecto a la impugnación del 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 del inciso u) del Art. 18, debemos tener en cuenta que le mismo deroga el Art. 92 de la Ley 222/93 el cual se refiere a los herederos de Oficiales y Sub oficiales de la Policía Nacional, por lo tanto, y teniendo en cuenta el carácter de Jubilado de los accionantes, dicha normativa no son aplicables.

Opino que la Acción de Inconstitucionalidad corresponde hacer lugar a la impugnación del Art. 1 de la Ley N° 3542/08, por los motivos expuestos precedentemente. Es mi voto.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: Los accionantes se presentan por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de efectivos retirados de la Policía Nacional, a fin de solicitar a esta Corte Suprema de Justicia la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los Arts. 2, 5, 6, 8 y 18 Inc. "u" de la Ley N° 2345/2003; del Art. 1 de la Ley 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03 y del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004. Manifiestan que dichas normas violan los Arts. 6, 14, 102 y 103 de la Constitución Nacional. Acompañan los documentos que acreditan debidamente la calidad de oficiales jubilados de la Policía Nacional de los accionantes.

Entrando a examinar los agravios formulados por los accionantes en relación con las disposiciones legales impugnadas, cabe señalar en primer lugar que el Art. 2° de la Ley N° 2345/03 fue derogado expresamente por el Art. 1° de la Ley N° 2527/04, por lo que ha dejado de tener eficacia jurídica.

Así también, se recuerda que quedó promulgada la Ley N° 2613 del 10 de junio de 2005, por la que se concede una gratificación anual a los jubilados de la Administración Pública conforme a la disponibilidad presupuestaria a partir de dicha fecha.

En ese sentido, ya ésta Excma. Corte Suprema de Justicia se ha expedido sobre el tema señalando que: "carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la 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 solo puede decidir en asuntos de carácter contencioso" (Ac. y Sent. N° 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005), motivos por los cuales creo que corresponde sobreseer la acción en lo concerniente al Art. 2° de la Ley N° 2345/03.

En cuanto al Art. 5° de la Ley N° 2345/03, vemos que 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..."

VICTOR M. NIÑEZ R.
MINISTRO

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO REYES
Ministro

En relación con la impugnación referida del Artículo 5º, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la Ley), 46 (Igualdad de las Personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los funcionarios públicos) de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 8º de la Ley Nº 2345/03 y su Decreto Reglamentario. -----

Por otro lado en sus caracteres de Jubilados de la Policía Nacional no se encuentran legitimados a los efectos de la impugnación del Artículo 6º de la Ley Nº 2345/03, ya que dicha norma no les afecta, pues está dirigida a los sobrevivientes de jubilados, pensionados y retirados fallecidos con derechos a haber de retiro. -----

Con relación al Art. 8º de la Ley Nº 2345/03, el Art. 103 de la Constitución Nacional 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 Nº 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. 8º de la Ley Nº 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.-

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 Nº 2345/03 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 Nº 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. -----

El Art. 46 de la C.N. 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”. -----

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. -----

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. -----

Nuestra Carta Magna garantiza también la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio “iura novit curiae” ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"CONTRA ARTS. 2, 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY N°
2345/2003; ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 Y
ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004" AÑO:
2010 - N° 1636.

positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto,
debemos afirmar que la Constitución Nacional 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
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.

Por otro lado, cabe destacar que si bien se dictó la Ley N° 3542/08, por la cual se
modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/03, no obstante dicha modificación no altera en lo
sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de
los haberes se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta
la fecha.

En lo que respecta a la impugnación del Art. 18° Inc. u) de la Ley N° 2345/03 los
accionantes no se encuentran legitimados, por cuanto son sujetos pasivos-jubilados, y el
citado 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, por lo que teniendo en cuenta el carácter
de jubilados de los accionantes dicha norma no les es aplicable.

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad planteada contra el Art. 6° del Decreto
N° 1579/04, el mismo quedó tácitamente derogado al modificarse el Art. 8 de la Ley
2345/03 por el Art. 1 de la Ley 3542/08, por lo que no corresponde su estudio.

Por las consideraciones que anteceden, corresponde sobreseer la acción en lo
concerniente al Art. 2° de la Ley N° 2345/03 y al Art. 6 del Decreto N° 1579/2004. Debe
hacerse lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia,
debe declararse la inaplicabilidad de los Art. 5° y 8° de la Ley N° 2345/03 y del Art. 1° de la
Ley N° 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/03 en relación con los
accionantes y, por último, corresponde el rechazo de la acción de inconstitucionalidad
incoada contra los Arts. 6° y 18° Inc. "u" de la Ley 2345/2003. ES MI VOTO.

A su turno el Doctor NUÑEZ RODRIGUEZ dijo: Disiento respetuosamente con el
voto emitido por el Ministro Preopinante, en el sentido que considero a los Señores Benicio
López, Silvio Martínez García, Bruno Cándido Caballero Vázquez, Aniceto Mereles
Velázquez y Antonio Pelagio Aquino, quienes acreditan suficientemente el cargo ostentado
de Sub Oficial Superior, y la antigüedad en la Policía Nacional, les es aplicable el Art. 72
de la Ley N° 222/93, que determina requisitos elevadísimos para su imposición y los
mismos los han cumplido con creces. En efecto, el Art. 72 de la Ley 222 preceptúa: "El
Oficial o Sub Oficial que hubiese cumplido 30 (treinta) años de servicio, deberá acogerse a
los beneficios del retiro con el haber integro que corresponde al grado", por tanto, el Art.
5° resulta inconstitucional en su caso, por afectarle derechos adquiridos a través de la Ley
N° 222/93.

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

GLADYS E. MARTÍNEZ DE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO VARELA
Ministro

Asimismo me adhiero al voto de la Dra. Bareiro de Mónica en cuanto a la inconstitucionalidad de los Arts. 5 y 8 modificados por el Art. 1 de la Ley 352/2008, con la salvedad que respecto al Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, considero que es igualmente inconstitucional por ser el mismo una derivación de las normas impugnadas que agravan al sector pasivo y específicamente a los accionantes en la presente acción, por tanto corre la misma suerte que el artículo considerado inconstitucional de la Ley N° 2345/2003, y esto es así, porque si bien, en adelante el Poder Ejecutivo ya no reglamentara la aplicación de las actualizaciones, el Decreto no ha sido derogado y por tanto sigue vigente respecto los accionantes.-----

En atención a los fundamentos expuestos precedentemente considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad de los Arts. 5 y 8 de la Ley 2345/03 modificado por el Art. 1 de la Ley 3542/2008 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004 respecto a los accionantes.-----

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.
Ante mí:

GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 900

Asunción, 24 de Setiembre 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 y 8 de la Ley 2345/03(modificado por el Art. 1 de la Ley 3542/2008), en relación a los accionantes.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

VICTOR M. NUÑEZ R.
Ante mí:

GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA
Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro