



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
"DORA VILLALBA VDA. DE NÚÑEZ C/
ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03".
AÑO 2007. N° 1321.**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Novecientos veintinueve

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veinticuatro~~ 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: "DORA VILLALBA VDA. DE NÚÑEZ C/ ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Dora Villalba Vda. de Núñez, en ejercicio de 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 accionante, señora **DORA VILLALBA VDA. DE NÚÑEZ**, en ejercicio de sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 6, 8 y 18 inc. w) de la Ley 2345/2003.

Justifica su legitimación con la Resolución DGJP N° 1956 de fecha 09 de agosto de 2004, el cual acredita su calidad de **HEREDERA DE EFECTIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA NACION**.

Argumenta en su escrito inicial cuanto sigue: *"...La promoción de la presente Acción de Inconstitucionalidad por mi parte se encuentran fundadas única y exclusivamente en el reconocimiento de la dignidad humana, en el derecho a disfrutar de nuestros haberes de retiro que nos asegura a nosotros y a nuestra familia el bienestar siendo esta el fundamento de la sociedad, una existencia libre y digna, como la rige la ley Suprema de la Nación, porque de no ser así, estaríamos condenando por el estado por una especie de servidumbre... (sic)"*.

En cuanto al Art. 6 de la Ley N° 2345/2003, considero que no causa a la recurrente ningún agravio. En efecto, conforme a las documentaciones agregadas a esta acción, se aprecia que a la misma al haberse acordado la pensión como heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación no se le ha aplicado la normativa impugnada, por lo que no corresponde su estudio en particular.

El Art. 8 de la ley 2345/03, sometido a estudio considero puntualmente, la inexistencia de agravio actual que significa que el gravamen no existe al momento que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, ya que dicho artículo ha sido modificado por la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su art. 1° dispone: *"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 PUBLICO, de la siguiente manera: Art. 8.- "Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizarán anualmente, de oficio, por dicho Ministerio. La tasa de actualización será la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de los dispuesto en este artículo, los beneficios correspondiente a los programas no contributivos"*

VICTOR MANUEL NÚÑEZ R.
MINISTRO

Dra. Gladys Bareiro de Módica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. A. María Levera
Secretario

Evidentemente, lo que tenemos que afirmar es que ciertamente el Artículo atacado ha sido modificado; pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3542/08, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada.-----

Nos encontramos justamente ante un caso en que la alteración de las circunstancias que motivaron dicho proceso, hace que ésta haya perdido toda virtualidad práctica. Esta corte ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia *“debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que esta Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso”* (CS, Asunción, 5 de setiembre, 1997, Ac. y Sent. N° 506).

Finalmente en cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/2003, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad.-----

El Art.103 de la C.N. dispone que *“La Ley”* garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003, ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con *“...el mecanismo preciso a utilizar”*, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcripta, porque carecerán 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).-----

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”*.-----

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad con relación al Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/2003 –en cuanto deroga el Art. 226 de la Ley N° 1115/97- por los fundamentos expuestos precedentemente. Es voto.-----

A su turno el Doctor **NUÑEZ RODRIGUEZ** dijo: Me adhiero al voto del Ministro Preopinante en cuanto dispone hacer lugar a la acción promovida contra el Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/03 y el rechazo de la acción con respecto al Art. 6 de la mencionada norma. Disiento con el voto del Ministro que me precede, en cuanto dispone el sobreseimiento de la acción con relación al Art. 8 de la Ley N° 2345/03 y el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, sobre la base de los siguientes argumentos:-----

En fallos anteriores esta Corte estuvo sosteniendo que la acción de inconstitucionalidad a toda luz procedente, porque el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que *“la Ley”* garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/03, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcripta, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 Cn).-----

De ahí que al supeditar el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones de forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos.-----



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
 “DORA VILLALBA VDA. DE NÚÑEZ C/
 ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03”.
 AÑO 2007. N° 1321.-----

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación de índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

La Igualdad de tratamiento contemplado en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorece de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes debe actualizarse en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto a los activos. Debemos recordar que al funcionario activo aportante, cuando se produce un aumento salarial, su primer aumento va de forma 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 positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías –positivas y negativas- exigibles jurisdiccionalmente*.-----

Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respecto de las garantías constitucionales en él amparadas. En esta línea de argumento, el Poder Judicial, y en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligado a remover factores que propicien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que propicie la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos resulte menoscabada y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucionalidad.---

En aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, no fue derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por la accionante siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.-----

La constitución ordena que la ley garantice “...la actualización” de los haberes jubilatorios “...en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad” (Art. 130 Cn); la Ley N° 2345/03 supedita la actualización “...al promedio de los incrementos de salarios del sector público” y a la variación del índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo, al reglamentar “...el mecanismo preciso a utilizar”: Decreto N° 1579/04, introduce una 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 Artículo 46 de la Ley Suprema dispone: “De la Igualdad de las personas: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten

VICTOR M. NUÑEZ R.
 MINISTRO

Dr. *[Firma]* de Mónica
 Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

Abog. *[Firma]* Laveria
 Secretario

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 índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, 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.-----

Por igual razonamiento, el Art. 18 de la Ley N° 2345/03, inc. w) que implica un efecto retroactivo sobre los beneficios efectivamente adquiridos por la accionante, lo cual le ocasiona un perjuicio patrimonial, violando un derecho y una garantía reconocidos por nuestra Constitución, como es el de la propiedad privada (Art. 109).-----

Respecto al Art. 6° del Decreto N° 1579/2003, MODIFICADO POR EL ART. 1 DE LA Ley 3542/08 y esto es así, porque si bien, en adelante el Poder Ejecutivo ya no reglamentara la aplicación de las actualizaciones, el Decreto no fue derogado y por tanto sigue vigente respecto a la ahora accionante.-----

En atención a los fundamentos expuestos precedentemente, considero que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por la señora Dora Villalba Vda. de Núñez, heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley N° 2345, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, del 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 y del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, en relación con el accionante. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: **La Sra. Dora Villalba Vda. de Núñez** acompaña a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad copia autenticada de la Resolución N° 1956 de fecha 9 de agosto de 2004, como documento que acredita su calidad de HEREDERA (viuda) del extinto Sub Oficial Mayor Mario Núñez Brítez impugnando por dicha representación los Arts. 6 Inc. a), 8 y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03.-----

1- Considero oportuno mencionar que la accionante de la presente Acción no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Art. 6 de la Ley N° 2345/03 ya que no le afecta, por cuanto el sistema por el cual ha adquirido el beneficio es anterior a la Ley N° 2345/03 y por tanto no puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable.-----

2- Con relación al Art. 8° de la ley en cuestión, el Art. 103 de la C.N. dispone que "La Ley" garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003, ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con "...el mecanismo preciso a utilizar", pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art. 137 CN). De ahí que al supeditar el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "...promedio de los incrementos de salarios..." crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

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



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
"DORA VILLALBA VDA. DE NÚÑEZ C/
ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03".
AÑO 2007. N° 1321.-----

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.-----

3- Finalmente en relación con la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley

N° 2345/2003, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 8 de la Ley 2345/2003 y su Decreto Reglamentario.-----

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad con relación a los Arts. 8 y 18 inc. w) de la Ley 2345/03, por los fundamentos expuestos, no así con relación al Art. 6 de la citada ley. Es mi voto.-----

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

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRE

Dr. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Ante mí:

[Signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 929.-

Asunción, 24 de setiembre de 2014.-

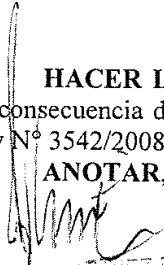
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

[Signature]
Dr. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

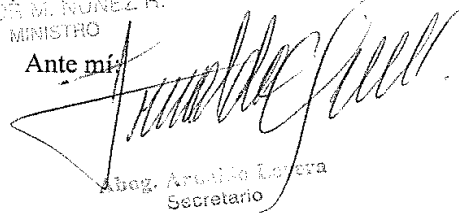
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y en consecuencia declarar la inaplicabilidad de los Arts. 8 (modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008) y 18 (inc. w) de la Ley N° 2345/2003, en relación a la accionante:-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----


VICTOR M. R. R.
MINISTRO

Ante mí:


Abog. Arnaldo Loera
Secretario


Dra. Rosa María
Ministra


Dr. ANTONIO BRETES
Ministro

