



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ANGELA LEONOR MARTINEZ VDA. DE JARA C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04, Y EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 1290.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Novecientos veintinueve

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 09 días del mes de Octubre 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: “ANGELA LEONOR MARTINEZ VDA. DE JARA C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04, Y EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Angela Leonor Martinez Vda. De Jara, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: -----

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: La presente acción de inconstitucionalidad es promovida ante esta Sala por la señora Angélica Leonor Martínez vda. de Jara en contra de los Arts. 5° y 18 inc. u) y z') de la Ley N° 2345/2003, del Art. 1° de la Ley N° 4622/2012 –que modifica el Art. 6° de la Ley N° 2345/2003–, del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003– y del Art. 2° del Decreto N° 1579/2004. -----

El Artículo 5° de la Ley N° 2345/2003 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”*.-----

Por su parte, el Art. 1° de la Ley N° 4622/2012 –que modifica el Art. 6° de la Ley N° 2345/2003– establece: *“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.-----

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

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

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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”.-----

Por otro lado, el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 –que modifica el Art 8° de la Ley N° 2345/2003– 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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos”.*-----

El Artículo 18 de la Ley N° 2345/2003 refiere: “*A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ...u) el Artículo 92 de la Ley 222/93; z) cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en esta Ley”.*-----

Finalmente, el Artículo 2° del Decreto N° 1579/2004 dispone: “*La Remuneración Base establecida en el Artículo 50 de la Ley N° 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula:*-----

$$\text{Remuneración Base} = \frac{\text{Sumatoria de las últimas 60 remuneraciones imponibles}}{60}$$

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”.-----

A los efectos de la viabilidad de la acción, la accionante justifica su legitimación activa por medio de la Res. DGJP N° 2601 de fecha 15 de octubre de 2007 (f. 7), que le acuerda una pensión en carácter de heredera de efectivo de la Policía Nacional.-----

Aduce que el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 se torna inaplicable al alterar el mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios teniendo en cuenta lo establecido por el Art. 103 de la Constitución Nacional, transgrediendo también la garantía de la Igualdad de las Personas. Con relación al Art. 5° de la Ley N° 2345/03 y al Art. 2° del Decreto N° 1579/04 que lo reglamenta, alega que alteran lo que dispone el Art. 103 de la Constitución y que restringen los beneficios de sus haberes de retiro, al alterar el sistema de determinación de la remuneración base. Refiere que se le ha aplicado el Art. 1° de la Ley N.º 4622/2012, adjudicándosele solo el 65% del salario real que correspondiera a su finado esposo. Sostiene que los jubilados, retirados, pensionados y herederos tienen como patrimonio sus haberes de jubilación, que es la suma de dinero que reciben del Estado en razón de haber aportado mensualmente para ese efecto, y que cualquier acto de disminución de la suma percibida es una agresión a su patrimonio y propiedad privada.----

En cuanto a la procedencia de toda acción de inconstitucionalidad contra actos normativos, tanto el Art. 552 del C.P.C. así como el Art. 12 de la Ley N° 609/95 establecen tres requisitos indispensables: a) la mención clara de la ley, decreto, reglamento o acto normativo atacados de inconstitucionales, b) la norma constitucional presuntamente infringida, y c) la justificación de la lesión concreta que ocasiona la norma impugnada.-----

En la especie, observamos que la accionante no ha cumplido con el tercero de los requisitos respecto de los Arts. 6°, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 4622/2012, y 18 incs.) u) y z) de la Ley N° 2345/2003, pues si bien peticiona la declaración de inconstitucionalidad de estas normas, no menciona en términos claros y concretos cuál es el agravio que aquellas le causan con relación a los derechos protegidos por la Ley Suprema.-----

En cuanto al Art. 5° de la Ley N° 2345/2003, respecto a la determinación de la remuneración base para el cálculo del monto de la jubilación, se puede notar que este artículo constituye una modificación positiva para la sostenibilidad de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, respecto de los seis (6) meses que se tomaban en consideración antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003. La normativa anterior permitía en la práctica realizar numerosas maniobras como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación, para obtener un haber jubilatorio mayor al que fuera objeto de aporte a la Caja en el transcurso de su carrera pública. Realidades y prácticas como ésta han llevado a una situación insostenible de desequilibrio



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ANGELA LEONOR MARTINEZ VDA. DE JARA C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04, Y EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 1290.-----

patrimonial de la Caja.-----

No podemos sostener que este artículo vulnere el Principio de Irretroactividad de la Ley y el de los Derechos Adquiridos, como lo aduce la accionante, pues de hacerlo le estaríamos sacando a la propia Ley la posibilidad de ser modificada, siempre que hayan circunstancias que motiven su modificación y cuando no afecte derechos adquiridos, lo que en este caso no se comprueba, puesto que con relación a pensión de su difunto cónyuge la accionante tenía un mero derecho en expectativa con anterioridad al 19 de enero de 2007 -fecha de defunción-.-----

Respecto del Art. 2° del Decreto N° 1579/2004, considero que debe seguir la misma suerte que el anterior, dado que es reglamentario de aquel.-----

Ahora bien, en relación al Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, considero que la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente.-----

En efecto, el artículo 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, o su modificatoria, la Ley N.° 3542/08, 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 en nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 CN).-----

La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional, implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, debe favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deben así actualizarse en igual proporción y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Debemos recordar que cuando se produce un aumento salarial, el primer aumento del funcionario activo aportante va de forma íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

De ahí que al supeditar la actualización de los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones de forma anual, la norma impugnada crea una medida de regulación arbitraria, pues lo aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. Tampoco la actualización debería hacerse en función a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) calculado por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo 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 en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con los activos.--

Por tanto, de conformidad con lo expuesto, se debe hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, respecto de la señora Angélica Leonor Martínez vda. de Jara. Voto en este sentido.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora **ANGELA LEONOR MARTINEZ VDA. DE JARA** 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 N° 1579/04 “*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03*”, contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 y contra el Art. 1 de la Ley N° 4622/12.-----

De las documentaciones agregadas en autos se advierte que la accionante recurre en su calidad de pensionada como de heredera de efectivo de la Policía Nacional -Resolución DGJP N° 2601, de fecha 15 de octubre de 2007-.-----

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

[Signature]
Miguel Ángel Rodríguez
S.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Refiere la accionante que siendo pensionada se encuentra legitimada 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. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios en actividad.-----

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 trascripta 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 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 supérstite.-----

Por otro lado, del estudio de la documentación agregada a la acción planteada, por medio de la Resolución DGJP N° 2601, de fecha 15 de octubre de 2007, se colige que la pensión mensual de la recurrente ha sido acordada de conformidad a lo establecido por el Art. 6 de la Ley N° 2345/03 *“DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”*, el cual 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.*



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ANGELA LEONOR MARTINEZ VDA. DE JARA C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04, Y EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 – N° 1290.-----

SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", MODIFICADA POR LEY N° 3217/07", el cual fuera impugnado en autos por la accionante y que establece lo siguiente: -----

"Modificase 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, -----*
- d) 25% para cada progenitor con derecho a pensión.-----*

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.-----

En relación a la impugnación planteada contra el inciso u) y contra el inciso z) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, resulta necesario puntualizar que la accionante se ha limitado a impugnar las citadas disposiciones sin referir los agravios que los mismos le ocasionarían, esta circunstancia impide su

Dra. Gladys E. Bareiro de Modica
Ministra

Miriam P. García
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julia C. Pavon Martinez
Secretaria

consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Ahora bien, cabe referir respecto 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 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”*-----

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 el 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.-----

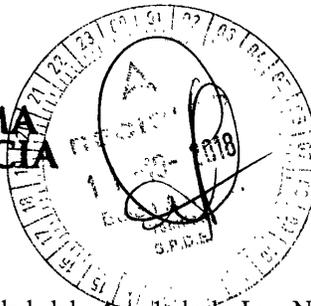
En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/08 no puede bajo ningún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

Finalmente, en cuanto a la impugnación del 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 inicialmente, esta circunstancia conlleva a determinar que la disposición impugnada en este punto debe correr igual suerte que el artículo reglamentado.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora ANGELA LEONOR MARTINEZ VDA. DE JARA, y en consecuencia declarar la



**CORTE
SUPREMA
DE JUSTICIA**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ANGELA LEONOR MARTINEZ VDA. DE JARA C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04, Y EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 1290.-----

inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Angélica Leonor Martínez Vda. de Jara, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de pensionada de efectivo de la Policía Nacional conforme a la Resolución DGJP N° 2601 de fecha 15 de octubre de 2007 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 5 y 18 Inc. u) y z’) de la Ley N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”; Art. 1° de la Ley N° 4622/12; Art. 2 del Decreto N° 1579/04 y Art. 1° de la Ley N° 3542/08.-----

En términos generales refiere la accionante que la Ley N° 2345/03 y el Decreto N° 1579/04 violan normas expresas de la Constitución Nacional, como ser los Artículos 46, 103 y 137 al pretender aplicar en forma retroactiva las nuevas disposiciones, ocasionando graves perjuicios económicos a sus intereses a expensas de desconocer sus legítimos derechos adquiridos como pensionada.-----

1- El Art. 1° de la Ley N° 3542/08 reza: “...*Modifícase 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 lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos...”*-----

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

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 dispensado al funcionario público en actividad” (Art. 103 CN); la Ley N° 3542/08 supedita “a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados 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 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 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.-----

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*.-----

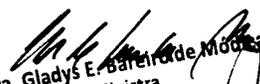
Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del 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 propicie la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscabada y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

2- Por otro lado, considero oportuno mencionar que la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Art. 5 de la Ley N° 2345/03 y Art. 2 del Decreto N° 1579/04, ya que dichas normas no le afectan, porque es heredera de efectivo policial, y su pensión fue calculada en base a otras disposiciones legales conforme se observa en la Resolución DGJP N° 2601/07 del Ministerio de Hacienda.-

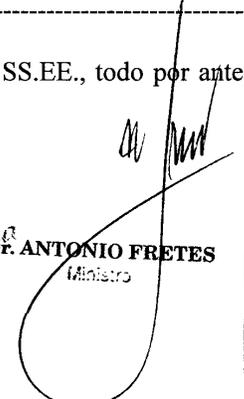
3- En cuanto al Art. 18 Incs. u) y z') de la Ley N° 2345/03 y Art. 1° de la Ley N° 4622/12 la accionante no expresó nada en particular, limitándose a cuestionar dicha norma de manera general, por lo que no corresponde el estudio de esas impugnaciones en virtud a lo dispuesto en el Art. 552 del C.P.C.-----

En consecuencia, y por todo lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad, y declarar inaplicable el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03" en relación a la Señora Angélica Leonor Martínez Vda. de Jara. Es mi voto.-----

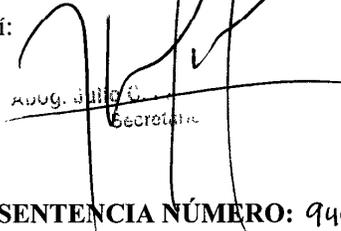
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Dra. Gladys E. Barreira de Mónica
Ministra


Dra. Mercedes María Cardia
Ministra C.S.J.


DR. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


ABUG. J. J. J. J.
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 940.

Asunción, 9 de Octubre de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sala Constitucional

RESUELVE:

HACER LUGAR *parcialmente* a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03", con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

[Signature]
Dra. Gladys E. Arejito de Mélica
Ministra

Ante mí:

[Signature]
Ministro

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
ABOG. Julio C. Páez Martínez
Secretario

