



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"LEONOR AYALA C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY
N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N°
1579/2004". AÑO: 2008 - N° 1920.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Novecientos sesenta y cinco.* -

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: "LEONOR AYALA C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Leonor Ayala, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada.-----

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

CUESTION:

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

A la cuestión planteada, el Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** dijo: 1. El accionante **LEONOR AYALA**, quien se presenta por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, acompaña a su presentación, el documento que acredita su calidad de Sub Oficial Superior retirado de la Policía Nacional (Resolución DGJP N° 2166 de fecha 03 de setiembre de 2008 del Ministerio de Hacienda), impugnando los Arts. 8 y 18 inc. w) de la Ley 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y el Art. 6 del DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N° 1579 de fecha 30 de enero de 2004.-----

2. La citada normativa prescribe: -----

2.1. El Art. 8 de la Ley 2345/2003 "Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución nacional, todos los beneficios pagados por la Dirección general de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior, la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. El Poder ejecutivo reglamentará el mecanismo preciso a utilizar. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos".-----

2.2. El Art. 18 de la Ley 2345/2003 "A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ... inc. w) los Artículos 187, 192, numeral 2, 211, 217, 218, 219, 224 y 226 de la 1115/97...".-----

2.3. El Art. 6 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 1579 de fecha 30 de enero de 2004 "En todos los casos, la actualización de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se realizará de oficio en el mes de enero de cada año, multiplicando los haberes vigentes en el año anterior por un factor de aplicación general que se calculará como sigue: El factor de ajuste se calculará de la siguiente forma... En ningún caso el ajuste a

VICTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ
MIEMBRO

Dra. Gladys Bareiro de Módica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Lezana
Secretario

aplicar podrá representar un porcentaje mayor que la inflación del año anterior, calculada por el Banco Central del Paraguay”.

3. En fallos anteriores esta Corte estuvo sosteniendo que la acción de inconstitucionalidad es 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 el normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.).

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 quedarías 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.

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 del 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 íntegro 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 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.

En aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, 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 el 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 ...///...*”



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"LEONOR AYALA C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY
N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N°
1579/2004". AÑO: 2008 – N° 1920.-----

...///... actividad" (Art. 103 C.N.); 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 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 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 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".-----

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 C.N.) 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 el accionante, lo cual le ocasiona un perjuicio patrimonial, violando un derecho y una garantía reconocido por nuestra Constitución, como es el de la propiedad privada (Art. 109).-----

Respecto al Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, considero que es igualmente inconstitucional por ser una derivación de la norma impugnada en la presente acción, por tanto corre la misma suerte que el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, MODIFICADO POR EL ART. 1 DE LA LEY 3542/08 y esto es así, porque si bien, en adelante el Poder Ejecutivo ya no reglamentará la aplicación de las actualizaciones, el Decreto no fue derogado y por tanto sigue vigente respecto al ahora accionante.-----

4. En atención a los fundamentos expuestos precedentemente, considero que corresponde HACER LUGAR A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA por el señor LEONOR AYALA, Sub Oficial Superior retirado de las Fuerzas Armadas de la Nación y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts. 8° de la Ley N° 2345/2003, 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 del Poder Ejecutivo N° 1579/2004, en relación con el accionante. ES MI VOTO.-----

A su turno, el Doctor FRETES dijo: El accionante LEONOR AYALA, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 incs. u) y z') de la Ley 2345/2003 y el Decreto N° 1579/2004.-----

Justifica su legitimación con la Resolución DGJP N° 2166 del 3 de septiembre de 2008, el cual acredita su calidad de JUBILADO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA NACION.-----

Dra. Gladys María de Motta
Ministra

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Argumenta que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, violan derechos adquiridos y el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el Art. 14 de la Constitución, así como también el principio de igualdad consagrado en el Art. 46 del citado cuerpo legal. Finalmente contradicen abiertamente la garantía establecida en el Art. 103 de la Constitución Nacional.-----

Con relación al 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 normativo ha sido modificado por la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone “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*”.-----

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° 2345/2003, 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.-----

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 la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso*” (CS, Asunción, 5 setiembre, 1997, Ac. y Sent. N° 506).-----

Por lo tanto, la Acción de Inconstitucionalidad debe ser sobreseída con relación al Art. 8 de la Ley 2345/03.-----

Por otra parte, en cuanto a la impugnación del inciso “u” del Art. 18, debemos tener en cuenta que el mismo deroga el Art. 92 de la Ley N° 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 del accionante, dicha normativa no le es aplicable.-----

Asimismo, si bien el recurrente impugnó el inc. z) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, de la atenta lectura del escrito colegimos que quiso atacar el mismo artículo pero el inc. z’). Consecuentemente, y en referencia al inc. z’) del Art. 18, advertimos que dicha disposición tiene sustento en el contenido de la propia Ley N° 2345/03. En efecto, dicho inciso constituye una redacción de forma en la cual se consigna la derogación de toda disposición legal que se oponga a lo dispuesto en la Ley N° 2345/03. En consecuencia, la determinación de la constitucionalidad o no de dicha disposición depende de lo resuelto en referencia a otros artículos cuestionados de la misma ley.-----

En el caso de autos, las demás disposiciones atacadas han sido desestimadas conforme lo expresado precedentemente, razón por la cual corresponde que la acción intentada contra el Art. 18 inciso z) corra igual suerte.-----

Por las consideraciones que anteceden, opino que la Acción de Inconstitucionalidad debe ser sobreseída con relación al Art. 8 de la Ley N° 2345/03. Por otra parte, no corresponde hacer lugar a la acción intentada contra el Decreto Reglamentario N° 1579/04 así como tampoco respecto al Art. 18 incs. u) y z’) de la citada ley, por los fundamentos expuestos precedentemente. Es mi voto.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"LEONOR AYALA C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY
N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N°
1579/2004". AÑO: 2008 - N° 1920.

A su turno, la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Leonor Ayala, en su calidad de Suboficial Superior de la Policía Nacional, en situación de retiro conforme Resolución DGJP N° 2166/08, acciona de inconstitucionalidad, solicitando la impugnación de los Arts. 8 y 18 incisos "u" y "w" de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" y el Art. 6 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 1579/2004, bajo patrocinio de la Abogada Estela López.---

Nuestra Constitución Nacional contempla la igualdad de tratamiento entre funcionarios activos y jubilados; en el caso de autos, se trata del Suboficial Superior de la Policía Nacional y en tal sentido la norma constitucional referida se proyecta a la actualización de los aumentos decretados por el Poder Ejecutivo *sin discriminación alguna*.-----

Art. 8° Ley N° 2345/2003: 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° 2345/03 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 C.N.). 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 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 Nacional, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

El referido Art. 8° al igual que su norma modificatoria (Art. 1°- Ley N° 3542/08) mantiene 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.), razón por la cual los agravios manifestados por el accionante persisten hasta la fecha.-----

Art. 18, inciso "u", Ley N° 2345/2003: Este inciso deroga el Art. 92 de la Ley 222/93 que se refiere a los herederos de Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional, y teniendo en cuenta la calidad de jubilado del accionante, dicho inciso de la normativa no le es aplicable.-----

Art. 18, inciso "w", Ley N° 2345/2003: 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 N° 2345/2003.-----

Art. 6 del Decreto N° 1579/04: Introduce que "*la tasa de actualización tendrá como límite superior la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el BCP correspondiente al periodo inmediatamente precedente*", lo cual resulta contrario al Art. 103 de la Constitución Nacional, ya referido.-----

Por lo expuesto corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad de los Arts. 8° (modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/08), 18 inc. "w" de la Ley N° 2345/03 y el Art. 6° del Decreto N° 1579/04 en relación con el accionante. Es mi voto.-----

Cón 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:-----

Ante mí:
VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

Dra. **Analys Bareiro de Mónica**
Mipistra

Abog. **Arnaldo Levera**
Secretario

Dr. **ANTONIO FRETES**
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 968.-

Asunción, 24 de setiembre de 2014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad 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° 2345/03, y del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, en relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

Ante mí:
VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

DR. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Agustín Lovera
Secretario

