



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO 2010. N° 1790.**-----



**ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO:** Mil como setenta y siete.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los dos días del mes de **Setiembre** del año dos mil dieciséis, en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **MIRYAM PEÑA CANDIA**, Presidenta y Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 5, 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 los señores Carolina Amancia Ferreiro Vda. de Morin, Isabel Crispina Torrasca Vda. de Cantero, Edita Lucia Mareco Vda. de Resquin y Jose Arsenio Jara Toledo, por sus derechos propios 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, **CAROLINA AMANCIA FERREIRO VDA DE MORIN, ISABEL CRISPINA TORRASCA VDA DE CANTERO, EDITA LUCIA MARECO VDA DE RESQUIN** y **JOSE ARESENIO JARA TOLEDO**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8 y 18 inc. u) de la Ley 2345/2003, su modificatoria Ley N° 3542/2008 y el Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004.-----

Acompañan las resoluciones en virtud de las cuales la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones les otorgase pensión dadas sus calidades de herederos de efectivos de la Policía Nacional.-----

La accionante manifiesta que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales consagradas en el art. 14 que impide la aplicación retroactiva de la ley, art. 46 que garantiza la igualdad de los habitantes en dignidad y derechos; y art. 103 que garantiza la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad.-----

En cuanto el 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 calcula como el promedio de 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 nomas de rango constitucional. En efecto, el articulo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar, para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien los causantes iniciaron sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, los mismos gozaban de derechos en expectativa ya que el proceso administrativo para acceder a tales haberes nunca fue iniciado por estos, sino por los hoy accionantes respectivamente, lo que implica que nunca se efectivizó el proceso natural jubilatorio dado el deceso de los aportantes, con lo que el derecho a incorporar los aportes efectivamente a su patrimonio no llego a ser perfeccionado. Para aclarar esto cabe dimensionar el termino Derecho adquirido: "*El incorporado definitivamente al patrimonio de su titular por*

*GLADYS BAREIRO DE MÓDICA*  
Ministra

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.  
*Abog. Arsenio Levera*  
Secretario

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

*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 si las meras expectativas.* (Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Edición 2000. p 315). En el caso en cuestión, los presupuestos de hecho necesarios versan sobre la edad, años de aporte y lógicamente el reclamo administrativo por parte de los aportantes sobre los montos a fin de ser incorporados definitivamente a sus patrimonios tal y como trasunta en las líneas precedentes. Lo 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.-----

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".*-----

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), 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.--

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 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.-----

En cuanto a la impugnación al inciso u) del Art. 18 de la Ley N° 2345/2003, debemos tener en cuenta que el mismo deroga el Art. 92 de la Ley N°222/93, el cual refiere a los herederos Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional, sin embargo. de la lectura del escrito de presentación, no se observa que se hayan expresado agravios que demuestren que efectivamente la disposición derogatoria impugnada, vulnera normas de rango constitucional.-----

Finalmente respecto al Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, resulta que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de ...///...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"CONTRA ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO 2010. N° 1790.**-----



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 consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008. Es voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: Los señores **CAROLINA AMANCIA FERRARIO VDA. DE MORIN, ISABEL CRISPINA TORRASCA VDA. DE CANTERO, EDITA LUCIA MARECO VDA. DE RESQUIN, JOSE ARSENIO JARA TOLEDO**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogada, se presentan a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5 y 18 inc. u) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**; contra el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"** (que modifica el **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**); y contra el **Artículo 6 del Decreto N° 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**. Para el efecto, arriman a autos los documentos que acreditan su condición de "herederos" de efectivos de la Policía Nacional.-----

**Que, en primer lugar, debo lamentar el lapso transcurrido desde la promoción de esta acción de inconstitucionalidad, más esta Magistratura no puede permitir más demora que la ya generada, debido a que estos autos llegaron a mi Gabinete recién en fecha 19 de junio de 2014.**-----

En autos, los recurrentes alegan que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 103 de la Constitución y fundan su acción manifestando, entre otras cosas, que: "(...) notamos categóricamente que la **LEY N° 2345/03 no cumple ni garantiza la igualdad de los activos con los pasivos (...)**".-----

Que el impugnado **Artículo 5° de la Ley N° 2345/03**, dispone: "**La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible**" (Negritas y Subrayado son míos).-----

Ante la normativa transcrita precedentemente debemos tener en cuenta que las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes del sector pasivo, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo

*GLADYS BAREIRO DE MODICA*  
Ministra

*Miryam Peña Candia*  
MINISTRA C.S.J.

*Dr. ANTONIO PRETES*  
Ministro

Abog. *Ar. ...*  
Secretario

patrimonial a las acreencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado. -----

De ahí que la aplicación del Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 “*De la Irretroactividad de la Ley*”, 46 “*De la Igualdad de las Personas*” y 103 “*Del Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos*”, al impedir a los accionantes percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de herederos de efectivos de la Policía Nacional, que sea digno y les garantice un nivel de vida optimo y básico. -----

Es preciso señalar que el **1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**), impugnado en autos, sigue manteniendo el criterio de la norma anterior al prevenir 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). El mismo 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*” (Negritas y Subrayado son míos).-----

De la norma transcrita se desprende que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al “*Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay*” como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 103 de la Constitución que dice: “*La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*”. -----

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

El Artículo 46 de la Constitución dispone: “*Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*”. Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: “*El Estado Garantizará a todos los habitantes de la República: .... 2. “La igualdad ante las leyes...”*”. Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa. -----

Es de recordar que ninguna disposición legal puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se opone a lo establecido en preceptos constitucionales carecerá de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: “*La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución*”.-----... /// ...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO 2010. N° 1790.**-----



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

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

Es de entender que **la falta de interés en manifestar el "agravio concreto" por parte de los accionantes, impide que esta Sala pueda pronunciarse**, pues de ser así el pronunciamiento sería puramente abstracto, originando con ello un "control innecesario" sobre el acto de otro poder del Estado, en razón de que no se estaría tutelando ningún derecho concretamente afectado. En nuestro sistema procedimental la vía de la inconstitucionalidad no está dada en interés de la ley; es trascendental pues que exista por parte del accionante un interés legítimo para que ella proceda. -----

En cuanto a la impugnación del **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04**, que reglamenta el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que al ser derogado el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida en la Ley N° 3542/08 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° 1579/04. Por tanto, el caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta normativa, no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----

Por lo tanto concluimos que las disposiciones contenidas en el **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 y Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03)** contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 14 *"De la Irretroactividad de la Ley"*, 46 *"De la Igualdad de las personas"*, 103 *"Del Régimen de Jubilaciones"* y 137 *"De la Supremacía de la Constitución"* de la Constitución siendo la incompatibilidad de los mismos con los preceptos constitucionales altamente inconciliable. -----

En atención a las manifestaciones vertidas, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la acción de inconstitucionalidad promovida por los señores **CAROLINA AMANCIA FERRARIO VDA. DE MORIN, ISABEL CRISPINA TORRASCA VDA. DE CANTERO, EDITA LUCIA MARECO VDA. DE RESQUIN, JOSE ARSENIO JARA TOLEDO**, y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 y el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03)**, respecto de los mismos, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

GLADYS E. FERRARIO DE MORIN  
Ministra

Miryam Peño Candia  
MINISTRA C.S.J.

Arnaldo Levera  
Secretario

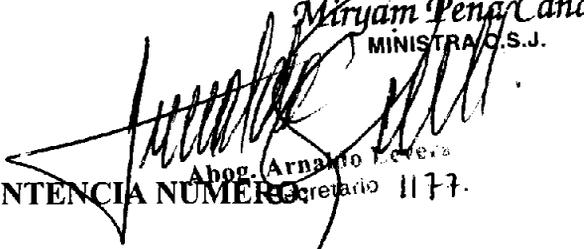
A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.-----

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:

Ante mí:   
Gladys E. Ferrero de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1177.

Asunción, 02 de Septiembre de 2016.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

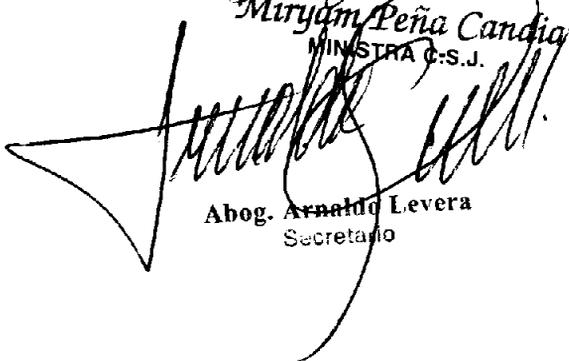
**HACER LUGAR** parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 –Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”-, con relación a los señores Carolina Amancia Ferrairo Vda. de Morin, Isabel Crispina Torrasca Vda. de Cantero, Edita Lucía Mareco Vda. de Resquín y José Arsenio Jara Toledo.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Ante mí:   
Gladys E. Ferrero de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

