



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MIRYAN JOSEFINA IBARROLA DE SILVA
C/ ARTS. 2, 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY N°
2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N°
1579/2004". AÑO: 2008 - N° 754.**-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: mil wamrodentol setenta y siete.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los días del mes de Octubre del año dos mil dieciséis, estando 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: "MIRYAN JOSEFINA IBARROLA DE SILVA C/ ARTS. 2, 5, 6, 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 la Señora Miryan Josefina Ibarrola de Silva, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado.--

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

CUESTION:

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

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: La señora **MIRYAN JOSEFINA IBARROLA DE SILVA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 5, 6, 8 y 18 Inc. u) de la Ley 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*", y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 2345/03".-----

Se constata que la accionante acompaña copia de la Resolucion DGJP N° 1109 de fecha 08 de mayo de 2008, "Por la cual se acuerda haber de retiro a efectivos de la Policía Nacional", justificando su legitimación por medio de este documento. Argumenta que las normas impugnadas vulneran derechos y garantías establecidas en los artículos 06, 14, 102, 103, 132, 137 y 247 de la Constitución Nacional.-----

Manifiesta además que los Art. 2, 5, 6, 8 y 18 de la Ley 2345/03 van en contrasentido a lo dispuesto por la Carta Magna, contraviniéndose con ello el derecho a una vida digna en la tercera edad, creando además una condición de absoluta desigualdad.-----

En primer lugar, y con relación al Art. 2 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha normativa ha sido modificada por el Art. 1 de la Ley 2527/04, por lo que un pronunciamiento de esta Corte en relación a la disposición impugnada resultaría ineficaz y carente de interés práctico.-----

Ahora bien, cabe señalar el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 el cual dispone que "*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 transcripta en el párrafo precedente no transgrede 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. Si bien la recurrente inició sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, la misma gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos

GLADYS E. BAREIRO DE MODICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones sobrevino de manera anterior a la jubilación de la accionante.-----

En cuanto al 6 de la Ley 2345/03, el accionante carece de legitimación activa para petitionar la impugnación del mismo, ello debido a que el citado artículo hace referencia a la forma en que los herederos obtendrán el beneficio de pensión, y teniendo en cuenta el carácter de jubilada de la accionante dicha normativa no le es susceptible de aplicación.-----

Con relación al Art. 8 de la ley 2345/03 se da la inexistencia de agravio actual, es decir, el gravamen ya no tiene existencia al momento en que es resuelta la acción de inconstitucionalidad, ello debido a que la norma impugnada ha sido modificada por la Ley N° 3.542 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*".-----

Nos encontramos ante un caso en el cual existe una alteración de las circunstancias que motivaron el proceso, circunstancia que conlleva una pérdida de 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, advirtiendo que en el caso de autos los supuestos de hecho se han alterado, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto y carente de significación efectiva, lo que es vedado ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.-----

Respecto al Art. 18 inciso u), debemos tener en cuenta que el mismo deroga el Art. 92 de la Ley N° 222/93, el cual hace referencia a los herederos de Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional, en el caso de autos, teniendo en cuenta el carácter del accionante -jubilado-, dicha normativa no le es aplicable.-----

En relación al Decreto N° 1579/2004 por el cual se reglamenta la Ley N°2345/03, resulta que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción de la Ley 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 así el Decreto N° 1579/04.-----

En atención a las manifestaciones vertidas, considero que no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Miryan Josefina Ibarrola de Silva, de conformidad al art. 555 del CPC. ES VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **Miryan Josefina Ibarrola de Silva**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Artículos **2, 5, 6, 8 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"** 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"**. Acompaña debidamente el documento que acredita la calidad de Jubilada de la Policía Nacional (Resolución DGJP N° 1109, de fecha 8 de mayo de 2008).-----

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 20 de mayo de 2014.-----... /// ...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MIRYAN JOSEFINA IBARROLA DE SILVA
C/ ARTS. 2, 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY N°
2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N°
1579/2004". AÑO: 2008 – N° 754.**-----



...///...Alega la recurrente que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 14, 102 y 103 de la Constitución y funda su acción manifestando, entre otras cosas, que "(...) La aplicación de las formulas comprendidas en la Ley recurrida, arrojan como resultado una **SUSTRACCION** de gran parte de nuestro bien patrimonial jubilatorio, que no es otra cosa que una **CONFISCACION** que viola y arremete preceptos Constitucionales y legales(...)".-

Es oportuno resaltar que el **Artículo 2 de la Ley N° 2345/03**, impugnado en autos, ha dejado de tener eficacia jurídica en razón de su modificación por el Artículo 1 de la Ley N° 2527/04 "**QUE MODIFICA EL ARTICULO 2° DE LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL**", y la vigencia de la Ley N° 2613 "**QUE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO A PAGAR UNA GRATIFICACION ANUAL A LOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**". Así las cosas, los agravios manifestados por la accionante han perdido sustento legal, por lo que no corresponde su análisis.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03**, es preciso traerlo a colación para su correspondiente análisis. La norma dice: "*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).-----

Cabe mencionar 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 de la clase pasiva, 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 patrimonial a las acreencias provisionales, 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 la accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilada de la Policía Nacional, que sea digno y le garantice un nivel de vida optimo y básico.-----

Por otra parte, la accionante en su carácter de Jubilada no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del **Artículo 6 de la Ley N° 2345/03**, ya que dicha norma no le afecta, pues está dirigida para los sobrevivientes de jubilados, pensionados y retirados fallecidos con derechos a haber de retiro.-----

El **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03** también impugnado por la accionante, si bien fue modificado por 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**", entendemos que tal modificación no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue

GLADYS BAREIRO DE RODICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

manteniendo 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). 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*”.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 18 inc. u) de la Ley N° 2345/03** la accionante no se encuentra legitimada para impugnarlo, por cuanto la misma es sujeto pasivo-jubilado. El referido artículo deroga el Artículo 92 de la Ley N° 222/93 “*Orgánica de la Policía Nacional*” que se refiere a los herederos de Oficiales y Sub-oficiales de la Policía Nacional, y teniendo en cuenta la calidad de jubilada de la accionante dicha norma no les es aplicable, por lo que no le causa agravio alguno.-----

En cuanto al **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04**, 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 manifestado precedentemente concluyo que 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*”, 47 num. 2) “*De las Garantías de la Igualdad*”, 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.-----

Por tanto, opino que debe *hacerse lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora *Miryan Josefina Ibarrola de Silva*, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **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), respecto de la misma, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

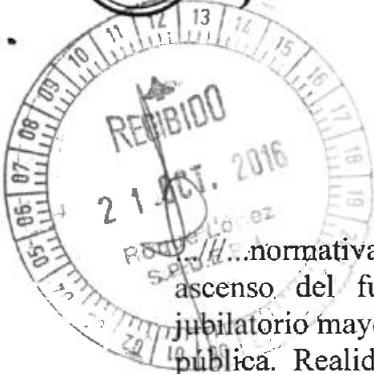
A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Manifiesto mi adhesión parcial al voto de la Ministra Gladys Bareiro de Mónica, en cuanto a los fundamentos expuestos en relación con los Arts. 2°, 6°, 8° y 18° inc. u) de la Ley N°2345/2003 y Art. 6° del Decreto N°1579/2004.-----

En cuanto al Art. 5° de la Ley N° 2345/2003, que determina la remuneración base para el cálculo de la jubilación, considero que el mismo implica 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... /// ...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MIRYAN JOSEFINA IBARROLA DE SILVA
C/ ARTS. 2, 5, 6, 8 Y 18 DE LA LEY N°
2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N°
1579/2004". AÑO: 2008 - N° 754.**-----



...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 trascurso de su carrera pública. Realidades y prácticas como ésta han llevado a una situación insostenible de desequilibrio patrimonial de la Caja. En definitiva, tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte, constituye una medida lógica, racional y contablemente acertada, por lo que mal podría ser considerada inconstitucional.-----

En conclusión, estimo que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida por la señora Miryan Josefina Ibarrola de Silva; 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), en relación a la accionante. 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:

[Signature]
GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 1477

Asunción, 21 de octubre 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° 2345/2003), en relación con la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

[Signature]
GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

