



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "VICTORIANA RUIZ VDA. DE CABALLERO C/ LEY N° 2345 DE FECHA 09 DE DICIEMBRE DE 2003, EN LAS PARTES QUE RESTRINGEN LA DISPOSICION CONSTITUCIONAL PREVISTA EN EL ART. 103 DE LA MISMA". AÑO: 2015 - N° 617.



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil quinientos cuarenta y cinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis, los do 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: "VICTORIANA RUIZ VDA. DE CABALLERO C/ LEY N° 2345 DE FECHA 09 DE DICIEMBRE DE 2003, EN LAS PARTES QUE RESTRINGEN LA DISPOSICION CONSTITUCIONAL PREVISTA EN EL ART. 103 DE LA MISMA"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Victoriana Ruiz Vda. de Caballero, 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 Sra. **VICTORIANA RUIZ VDA. DE CABALLERO**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5°, 6° Inc. a), 8° y 18° Inc. w) y z) de la Ley N° 2345/03 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*". Alegando la conculcación de preceptos constitucionales.

Se constata que la accionante acompaña copia de la Resolución DGJP N° 1203 del 23 de Abril de 2012, acreditando por medio de este documento su calidad de heredera de efectivo retirado de las FF.AA.

Refiere la accionante que siendo heredera de efectivo de las FF.AA. se encuentra legitimada activamente 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°, 132°, 137° inc. 5) 175°, 260 inc. I) de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad y consecuentemente la inaplicabilidad de las mismas.

En primer lugar, en relación a la objeción presentada contra el Art. 5° de la Ley N° 2345/03, resulta necesario puntualizar que la accionante se ha limitado a impugnar la citada disposición sin referir ni tan siquiera grosso modo los agravios que el mismo le ocasionaría, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.

Por otro lado, siguiendo con el estudio de la acción planteada se colige que la Ley N° 2345/03 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO*", en su Artículo 6° 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.*"

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

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. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", MODIFICADA POR LEY N° 3217/07", el cual establece lo siguiente:

"Modifícase 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...!!!...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VICTORIANA RUIZ VDA. DE CABALLERO C/
LEY N° 2345 DE FECHA 09 DE DICIEMBRE DE
2003, EN LAS PARTES QUE RESTRINGEN LA
DISPOSICION CONSTITUCIONAL PREVISTA
EN EL ART. 103 DE LA MISMA". AÑO: 2015 -
N° 617.**-----



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 cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 8° de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha normativa ha sido modificada por la Ley N° 3542/08, en tal sentido, al momento de promoverse la presente acción de inconstitucionalidad (26 de mayo de 2015) la disposición cuestionada ya no se encontraba vigente en el ordenamiento positivo nacional; el Art. 8° de la Ley N° 2345/03 ha sido modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/08; esta circunstancia permite colegir que un pronunciamiento en relación a la aplicabilidad o inaplicabilidad de la disposición derogada se tornaría inoficiosa, además de ineficaz y carente de interés práctico; en el caso de autos cualquier pronunciamiento por parte de esta Magistratura sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado, ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.-----

En relación al inc. w) del Art. 18° de la Ley N° 2345/03, la recurrente direcciona su impugnación en relación a la derogación del Art. 187° de la Ley 1115/97, el cual dispone en relación al "HABER DE RETIRO POR TIEMPO DE SERVICIO", cabe mencionar que en autos la accionante reviste el carácter de heredera, por lo cual la disposición que pretende reivindicar por medio de esta acción no es susceptible de aplicación a la misma.---

Ahora bien, en cuanto a la impugnación presentada contra el inc. z) del referido Art. 18° de la Ley N° 2345/03, si bien la accionante se ha limitado a mencionar genéricamente la impugnación de dicha disposición, es oportuno advertir que la citada normativa deroga los Artículos 30°, 31°, y 32° de la Ley 1725/2001 "Que establece el Estatuto del Educador"; teniendo en cuenta el carácter que reviste la accionante "heredera de efectivo de las FF.AA" la disposición cuya reivindicación pretende por esta vía no le es susceptible de aplicación.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Sra. **VICTORIANA RUIZ VDA. DE CABALLERO**. Es mi Voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora *Victoriana Ruiz Vda. de Caballero*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación conforme a la Resolución DGJP N° 1203 de fecha 23 de abril de 2012 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, 6 Inc. a), 8 y 18 Incs. w) y z) de la Ley N° 2345/03.-----

Alega la accionante en términos generales que en virtud a lo dispuesto en el Art. 103 de la Constitución Nacional tiene derecho a percibir el total del sueldo que corresponde al grado de Coronel de su extinto esposo Antonio De Jesús Caballero Orué.-----

Así las cosas, y del análisis del escrito de presentación de esta acción, vemos que la Señora Victoriana Ruiz Vda. de Caballero confunde el derecho que otorga el Art. 103 de la Constitución Nacional a la "actualización" de los haberes jubilatorios, pues sostiene el


Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra


Abog. Arnelio Levera
Secretario


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Virginia María Candia
MINISTRA C.S.J.

derecho a cobrar el sueldo íntegro que actualmente percibe el que ostenta el cargo que tenía su marido al momento de su fallecimiento. En consecuencia, corresponde aclarar a la misma que el Art. 103 de la Constitución Nacional establece que la ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. La norma constitucional no ordena la "equiparación" de sueldos entre los funcionarios públicos activos y los pasivos (jubilados) como erróneamente entiende la accionante.-----

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

La Constitución Nacional ordena que la ley garantice ..."la actualización" de los haberes jubilatorios "... en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en actividad" (Art. 103 CN); la Ley N° 2345/03 supedita la actualización "...al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y al IPC calculado por el BCP, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar "...el mecanismo preciso a utilizar": Decreto N° 1579/04, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor ajuste", que podría eventualmente servir de factor de ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

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*".-----

La ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el B.C.P para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes y éstas diferencias originarias no traducen "...desigualdades injustas" o "...discriminatorias" (Art. 46 CN) como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos.-----

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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

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 ...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VICTORIANA RUIZ VDA. DE CABALLERO C/
LEY Nº 2345 DE FECHA 09 DE DICIEMBRE DE
2003, EN LAS PARTES QUE RESTRINGEN LA
DISPOSICION CONSTITUCIONAL PREVISTA
EN EL ART. 103 DE LA MISMA". AÑO: 2015 -
Nº 617.**-----



...interpretación que favorezca la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscaba y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

Por otro lado, cabe destacar que si bien se dictó la Ley Nº 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03, no obstante dicha modificación no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.-----

Finalmente, en cuanto a la impugnación de los Arts. 5, 6 Inc. a) y 18 Incs. w) y z) de la Ley Nº 2345/03 la recurrente no expresó ningún agravio en particular, limitándose a citar dichas normas en su escrito, por lo que en estricto cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 552 del C.P.C. no corresponde su estudio por esta Sala. Al respecto, corresponde mencionar que la Acción de Inconstitucionalidad constituye una vía de carácter excepcional, que se encuentra prevista para salvaguardar los principios y derechos consagrados en la Constitución Nacional.-----

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo: "*El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad debe contener una adecuada fundamentación, formulada en términos claros y concretos de manera que se baste a sí mismo. La proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica*" (CS, Ac. y Sent. Nº 85 del 12 de abril de 1996).-----

El "*agravio atendible*" por esta vía excluye la consideración de ciertos perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso. El agravio que sustenta una acción de inconstitucionalidad deber ser: 1) **propio**: el perjuicio en cuestión debe afectar personalmente a la parte que lo invoca, excluyéndose los agravios ajenos. Solamente el titular del derecho que se pretende vulnerado puede solicitar el ejercicio del control de constitucionalidad; 2) **jurídicamente protegido, concreto, efectivo y actual** (Vide: SAGÜES, Néstor Pedro; *Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*, 4ta. Edic. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2002, Tomo I, pág. 488 y ss.).-----

La tesis reiterada en fallos anteriores al presente caso, sostiene lo que considero fundamental respecto a la formalidad que deben reunir las presentaciones de acciones de inconstitucionalidad promovidas ante esta Sala Constitucional, y la misma tiene ocasión en cuanto que la impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma debe plantearse haciendo un análisis y aportando argumentación consistentes en relación con la afectación o lesión directa, concreta o visible derivada de la aplicación de la misma, ya que por medio de esta vía legal y de efecto concreto, se intenta depurar el ordenamiento jurídico, logrando la ecuanimidad y el equilibrio en el impacto de aplicación de las normas a la sociedad.-----

Por ello, es carga del recurrente no sólo la de abrir la vía para que la Corte pueda pronunciarse sobre los agravios que pudiere manifestar el mismo, sino también la de colaborar con la justicia en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se susciten y que generen conculcación de derechos o garantías de rango constitucional. Nada de esto se observa en el caso en particular, porque la accionante no llegó a identificar cuáles son las normas constitucionales supuestamente infringidas por la ley impugnada y tampoco llegó a demostrar los agravios concretos en su presentación.-----

[Signature]
Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

[Signature]
Miguel Ángel Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
[Signature]
Secretario

En consecuencia, y por todo lo expuesto, opino que se debe hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora *Victoriana Ruiz Vda. de Caballero* en relación con el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03". Es mi voto.-----

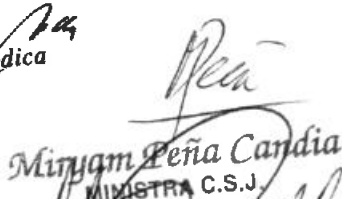
A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, Doctora **BAREIRO DE MÓDICA**, por los mismos fundamentos.-----

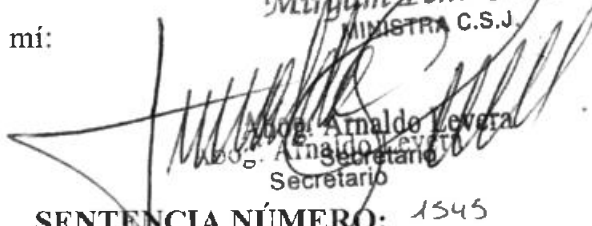
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Dra. Gladys Bareiro de Modica
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Abog. Arnaldo Leveza
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1545

Asunción, 1 de Noviembre 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 Artículo 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03", en relación a la accionante.-----

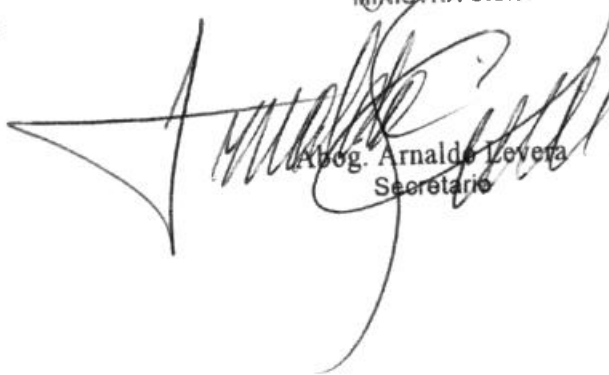
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys Bareiro de Modica
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Abog. Arnaldo Leveza
Secretario

