



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "DEMETRIA ZARACHO VDA. DE CAÑETE C/ ARTS. 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003". AÑO: 2015 - N° 1288.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil seiscientos veintuno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los días del mes de noviembre 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: "DEMETRIA ZARACHO VDA. DE CAÑETE C/ ARTS. 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Demetria Zaracho Vda. de Cañete, 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: Se presenta ante esta Corte la señora Demetria Zaracho vda. de Cañete, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 inc. w) de la Ley 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04, por considerar que vulneran los Arts. 14, 46 y 103 de la C.N.-----

1- La accionante afirma ser heredera de Sub Oficial Retirado de las Fuerzas Armadas y beneficiaria de los derechos jubilatorios, y acredita su legitimación activa con la Resolución DGJP – B N° 2.370 de fecha 30 de junio del 2015, por la cual se le acuerda como pensión mensual la suma de G. 4.311.385, como viuda del extinto Suboficial Principal Epifanio Cañete Fernández, de conformidad con el Art. 6 de la Ley 2345/03. Sostiene que el Art. 103 de la C.N. es vulnerado de doble manera por el Art. 8 de la Ley 2345/03 en primer lugar, al pretender que la actualización –sin equiparación– de los haberes sea realizada conforme al promedio de los incrementos del salario del sector público, y en segundo lugar, al establecer que la tasa de actualización tenga como límite superior la variación del IPC, con lo cual no se daría la equiparación ni la igualdad de tratamiento respecto al salario de los funcionarios públicos en actividad. También dice que se vulnera el Art. 14 de la C.N. porque los jubilados bajo el imperio de la ley anterior ven alterados negativamente sus derechos por la ley nueva, al estatuir un procedimiento que conduce a una jubilación inferior, puesto que el derogado Art. 187 de la Ley 1115/97 establecía el haber de retiro sobre el monto total del último sueldo.-----

La Fiscalía General del Estado aconsejó hacer lugar a la acción en relación a los artículos 1 de la Ley 3542/08 Que modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03 y 18 inc. w) de la Ley 2345/03, así como en relación al Art. 6 del Decreto 1579/04.-----

2- El **Art. 8° de la Ley 2345/03, modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008** dispone: *"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*

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

precedente. *Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos*.....

Asimismo, el **Art. 18 de la Ley 2345/03** establece: "A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: (...) w) los artículos 187, 192 numeral 2, 211, 217, 218, 219, 224 y 226 de la ley 1115/97;...".....

El **Art. 6° del Decreto 1579/04** "Mecanismo de Actualización de los Beneficios. 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: Fórmula:

$T =$ Factor de ajuste a ser aplicado a las jubilaciones durante el mes de enero de cada año por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda.

$St =$ Total de sueldos correspondientes al año del ajuste inicialmente presupuestados, Código 111 del clasificador Presupuestario.

$St-1 =$ Total de sueldos correspondientes al año anterior al ajuste inicialmente presupuestados, Código 111 del Clasificador Presupuestario.

$Nt =$ Número total de cargos presupuestados inicialmente en el año que se realiza el ajuste.

$Nt-1 =$ Número total de cargos presupuestados inicialmente en el año anterior al que se realiza el ajuste.

Fórmula:

$Jt =$ Jubilación, pensión o haber de retiro a percibir del 1 de enero del año en curso.

$Jt-1 =$ Jubilación, pensión o haber de retiro percibido durante el año anterior al ajuste. En ningún caso el ajuste a aplicar podrá representar un porcentaje mayor que la inflación del año anterior, calculada por el Banco Central del Paraguay"

3- La acción debe prosperar parcialmente.....

A partir de los términos del escrito de promoción de la acción de inconstitucionalidad, y si bien la accionante se limitó a impugnar el Art. 8 de la Ley 2345/03, no obstante, esta Corte no puede dejar de considerar la modificación introducida por el Art. 1 de la Ley 3542/08; máxime cuando los agravios expuestos por la accionante son igualmente predicables respecto de la ley modificatoria, que no ha variado sustancialmente la cuestión regulada por la norma modificada.....

En efecto, la situación inconstitucional persiste hasta la fecha, puesto que si bien el Art. 8 de la Ley 2345/03 fue modificado por el Art. 1 de la Ley 3542/08, no fue derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. En realidad, sigue vigente pero con las modificaciones introducidas por el Art. 1 de la Ley 3542/08, por lo que los agravios constitucionales manifestados por la accionante siguen estando presentes, ameritando por tanto un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación a la normativa vigente. Tenemos pues, el deber constitucional y legal de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de dar respuesta al justiciable, además de satisfacer el interés público en la protección y defensa de los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, nuestra Carta Magna garantiza 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 de los justiciables, máxime cuando en aplicación del principio *iura novit curiae*, ello no sólo es una facultad, sino que es deber del magistrado identificar el derecho positivo aplicable al caso, de manera a emitir un pronunciamiento congruente.....

Pues bien, respecto a este artículo y aun con la modificación introducida, la acción de inconstitucionalidad sigue siendo a todas luces procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que "la Ley" debe garantizar 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 3542/08,...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"DEMETRIA ZARACHO VDA. DE CAÑETE C/
ARTS. 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345 DE
FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003". AÑO:
2015 - N° 1288.**-----



normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional
saludada, 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 deberían así actualizarse en igual
proporción 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.-----

De ahí que al supeditar la actualización de 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
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) calculados 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.-----

En lo que respecta a la impugnación del Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/03, se puede
colegir que su fundamentación gira más bien en torno a la reivindicación del Art. 187 de la
Ley 1115/97, al señalar que con su derogación y los procedimientos diseñados en la nueva
ley, se conduce a una jubilación inferior con relación a la ley anterior. Ahora bien, la misma
en su calidad de heredera de efectivo retirado de las Fuerzas Armadas, según da cuenta la
resolución que adjunta, a lo que tiene derecho es a percibir la pensión; de lo que se sigue
que el mentado artículo 187 no le es aplicable, siendo que trata de la fijación del haber de
retiro del personal que pasa a la inactividad y su equiparación.-----

En todo caso, le hubiera sido aplicable el Art. 217 de la Ley 1115/97, que dejaba
establecido el monto de la pensión del heredero en el total de lo que el causante percibía al
momento de su fallecimiento. En este sentido, es de hacer notar que si bien existe una
considerable diferencia entre lo que hubiera percibido conforme a la ley anterior, y lo que le
fue acordado de acuerdo con el porcentaje previsto en el Art. 6 de la Ley 2345/03; lo
determinante en este caso para estar por el rechazo, es que no ha impugnado el Art. 6 de la
Ley 2345/03. De ahí que no tendría ninguna virtualidad declarar inconstitucional el Art. 18
inc. w) de la Ley 2345/03.-----

A lo antedicho se suma que la documentación arrojada por la accionante es
insuficiente para demostrar un agravio concreto en relación a estos artículos, en el sentido
que no permite determinar si se habrían conculcado en su caso eventuales derechos
adquiridos conforme a la Ley N° 1115/97. En efecto, a partir de la Resolución DGJP - B
N° 2.370 de fecha 30 de junio del 2015, no es posible determinar la fecha cierta del
fallecimiento del Oficial retirado de las Fuerzas Armadas. Tampoco agregó Certificado de
Defunción ni ninguna otra instrumental que denote en que momento nació su derecho a
heredar, de manera a poder establecer la ley aplicable a su caso.-----

En relación al Art. 6 del Decreto 1579/04, resulta que el mismo era reglamentario
del Art. 8 de la Ley 2345/03, y con la modificación introducida por el Art. 1 de la Ley
3542/08, actualmente este artículo del Decreto Reglamentario ha dejado de utilizarse,
puesto que el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del IPC como tasa de

[Signature]
Dra. Gladys Bayón de Módica
Ministra

[Signature]
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

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

[Signature]
Dz. ANTONIO FRESTES
Ministro

actualización anual conforme a la Ley 3542/08. Por lo que su estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala deviene inocuo.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida por la señora Demetria Zaracho Vda. de Cañete, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley Nº 3.542/2008 "Que modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03", en relación a la accionante. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Sra. Demetria Zaracho Vda. de Cañete, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 Inc. w) de la Ley Nº 2345/03 y Art. 6 del Decreto Nº 1579/04.-----

Alega la accionante que las normas impugnadas transgreden aviesamente los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional, ya que vulneran principios, derechos y garantías como el principio de igualdad y los derechos adquiridos en calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación.-----

1- Con relación al Art. 8 de la ley en cuestión, 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 Nº 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 transcripta, porque carecerán de validez (Art.137 CN). De ahí que al supeditar el Art. 8º de la Ley Nº 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 Nº 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 Nº 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.-----

1.1.- 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*".-----

1.2.- 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...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"DEMETRIA ZARACHO VDA. DE CAÑETE C/
ARTS. 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345 DE
FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003". AÑO:
2015 - N° 1288.**-----



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 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 N° 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley N° 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.-----

2- En relación con la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03, creo oportuno considerar que el mismo 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 2345/03.-----

3- Finalmente, sobre la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, tenemos que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción instituida 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. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración de esta Sala 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.-----

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Señora Demetria Zaracho Vda. de Cañete en relación a los Arts. 8 (modificado por Ley N° 3542/08) y 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Demetria Zaracho Vda. de Cañete promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03 y contra el Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04.-----

De las documentaciones agregadas en autos se advierte que la citada recurrente reviste la calidad de pensionada de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, ello en su carácter de heredera de efectivo de las FF.AA.-----

Refiere que siendo heredera de efectivo de las FF.AA. se encuentra legitimada activamente para plantear la presente acción contra las mencionadas disposiciones, alega que actualmente se encuentran percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Peticiona la declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas por ser las mismas transgresoras de las disposiciones contenidas en los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

Abog. M. J. Rivera
Secretario

Mirha Cecilia Canales
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO ...
Ministro

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 (22 de septiembre 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 cuanto al inc. w) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, la recurrentes 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 nuevamente en este apartado 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.-----

En relación al Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, que también fuera impugnado en autos, resulta que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N°2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta 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 así el Decreto Reglamentario N° 1579/04, por tanto sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada disposición.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Demetria Zaracho Vda. de Cañete. 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 Bareiro de Motta
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levra
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1621

Asunción, 10 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° 3.542/2008 "Que modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03", en relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Dra. Gladys Bareiro de Motta
Ante mí: Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levra
Secretario

