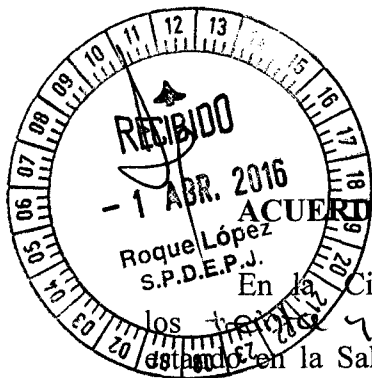




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GABRIELA EUGENIA ALVAREZ SANCHEZ Y EUGENIA SANCHEZ VDA. DE ALVAREZ C/ ART. 8 DE LA LEY 2345/2003, MODIFICADO POR EL ART. 1 DE LA LEY 3542/2009 Y EL ART. 18 INC. W) DE 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". AÑO: 2015 - N° 574.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Trescientos once.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ... días del mes de marzo 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: "GABRIELA EUGENIA ALVAREZ SANCHEZ Y EUGENIA SANCHEZ VDA. DE ALVAREZ C/ ART. 8 DE LA LEY 2345/2003, MODIFICADO POR EL ART. 1 DE LA LEY 3542/2009 Y EL ART. 18 INC. W) DE 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", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras Gabriela Eugenia Álvarez Sánchez y Eugenia Sánchez Vda. de Álvarez, 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 BAREIRO DE MODICA dijo: Las señoras GABRIELA EUGENIA ALVAREZ SANCHEZ y EUGENIA SANCHEZ VDA. DE ALVAREZ, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueven Acción de Inconstitucionalidad 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); contra el Artículo 18 inciso w) 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° 1579/04 "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 arriban a estos autos la instrumental que acredita su calidad de herederas de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación.-----

Alegan las accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 47, 103 de la Constitución y fundamentan su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas no cumplen ni garantizan la igualdad de los activos con los pasivos.-----

TRANSCRIPCION DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas impugnadas:-----

**El Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**) "*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*", dice: "*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 Subrayados son míos).----

**El Artículo 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03** dice: "*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 Artículo 6 del Decreto N° 1579/2004** dice: "*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 (...)*".-----

### ANALISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Con respecto a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), entendemos que el mismo no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue 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).-----

De la norma arriba 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.-----

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.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GABRIELA EUGENIA ALVAREZ SANCHEZ Y EUGENIA SANCHEZ VDA. DE ALVAREZ C/ ART. 8 DE LA LEY 2345/2003, MODIFICADO POR EL ART. 1 DE LA LEY 3542/2009 Y EL ART. 18 INC. W) DE 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". AÑO: 2015 - N° 574.



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 Garantizara 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. -----

Que, el inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03 atacado en autos, deroga el Artículo 187 de la Ley N° 1115/97 "Del Estatuto del Personal Militar" que dice: "El haber de retiro se establecerá sobre el monto total del último sueldo que tuviere el personal en el momento de pasar a inactividad. Los haberes del personal en inactividad serán equiparados en la misma proporción que los haberes del personal del servicio activo de la misma jerarquía. Este beneficio alcanza igualmente a aquellos que hayan obtenido su haber de retiro con anterioridad a la vigencia de la presente ley". -----

Que al ser derogado el Artículo 187 de la Ley N° 1115/97 por el inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03, se produce la existencia de un "efecto retroactivo" sobre los beneficios ya adquiridos por las accionantes, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto este último previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público en actividad, creando de esta manera una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03).-----

La normativa contemplada en el Artículo 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 contraviene el Artículo 14 de la Constitución que dice: "Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado".-----

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 las normas impugnadas: Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), y Artículo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03 contravienen manifiesta e indudablemente

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

Es de entender que ninguna Ley ordinaria 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”*.-----

Por tanto, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por las señoras **GABRIELA EUGENIA ALVAREZ SANCHEZ y EUGENIA SANCHEZ VDA. DE ALVAREZ** y consecuentemente, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y del **Artículo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03**, respecto de las mismas. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Las señoras Eugenia Sánchez Vda. de Álvarez y Gabriela Eugenia Álvarez Sánchez promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- ; contra el Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03 y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004.-----

De las documentaciones agregadas en autos se advierte que las accionantes son herederas de Efectivos de las FF.AA., las mismas revisten la calidad de pensionadas de la Administración Pública.-----

Argumentan que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional.-----

Las recurrentes expresamente peticionan que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad se disponga les sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones objetadas, consecuentemente se establezca que el monto que perciben en concepto de pensión en carácter de heredera de jubilado, sea actualizado al monto que perciben los funcionarios públicos en actividad.-----

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: *“Modifícase 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”*.-----

A fin de esclarecer los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente el Art. 103 de la Constitución Nacional: *“Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.----- La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”*.-----

Se verifica claramente que la Constitución Nacional en su Art. 103 dispone que la Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, 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.-----

Cabe manifestar que la “actualización” salarial -a la que hace referencia el ...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GABRIELA EUGENIA ALVAREZ SANCHEZ Y EUGENIA SANCHEZ VDA. DE ALVAREZ C/ ART. 8 DE LA LEY 2345/2003, MODIFICADO POR EL ART. 1 DE LA LEY 3542/2009 Y EL ART. 18 INC. W) DE 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". AÑO: 2015 - N° 574.



Art. 103 de la CN- se refiere al reajuste de los haberes en comparación, implica una igualdad de montos base para el cálculo de los devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta 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 se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias 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 si constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal 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 al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/2008 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la CN.

En cuanto al inc. w) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, las recurrentes direccionan 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 las accionante revisten la calidad de herederas, por lo cual no es susceptible de aplicación la disposición que pretende reivindicar por medio de esta acción.

En cuanto a la objeción planteada contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición cuestionada era reglamentaria 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.

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- en relación a las señoras Eugenia Sánchez Vda. de Álvarez y Gabriela Eugenia Álvarez Sánchez, de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.

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

GLADYS E. BARRIBO de MÓDICA  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

DR. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

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:

*GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 311. -

Asunción, 31 de marzo de 2.016.-

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° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- en relación a las accionantes, de conformidad al Art. 555 del C.P.C.

ANOTAR, registrar y notificar.

*GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

RECORRIDO  
17

RECORRIDO  
17