



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VICENTE GUILLERMO MALDONADO
BENITEZ C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA
LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N°
1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08".
AÑO: 2017 - N° 443.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Cuatrocientos treinta y uno.*-----

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *trece* días del mes de *junio* del año dos mil *dieciocho* estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, ANTONIO FRETES y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "VICENTE GUILLERMO MALDONADO BENITEZ C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Vicente Guillermo Maldonado Benitez, 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 el señor Vicente Guillermo Maldonado Benítez, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 "*Que modifica y amplía la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*, los Arts. 5° y 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*; y, el Art. 2° del Decreto N° 1579/2004 "*Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003"*".-----

El actor sostiene que estas normas cercenan flagrantemente nuestra Constitución, Arts. 43, 46, 103 y 137, ya que el haber jubilatorio es de carácter imprescriptible, vitalicio y tuitivo por los años de servicios prestados al Estado en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad; sin embargo, las mismas introducen una desigualdad que, lejos de hacer realidad una jubilación digna y decorosa, alteran y restringen los beneficios del haber jubilatorio.-----

A los efectos de acreditar legitimación activa, calidad de funcionario jubilado de la Administración Pública, acompaña copia del Decreto N° 1880 de fecha 12 de enero de 1989 por la cual se le acordó jubilación ordinaria de conformidad con los Arts. 1° del Decreto-Ley N° 11.308/1937; y, 2° y 4° de la Ley N° 369/1956 (f. 3).-----

Al análisis de la cuestión planteada, y con relación a los agravios expuestos por el accionante con relación a la impugnación del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, debe considerarse el contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que regula el Régimen de Jubilaciones, Art. 103. El texto normativo literal prevé: "*Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y 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*". (Negritas son mías).-----

Es preciso tener claro que la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional transcrita se refiere al reajuste de los haberes y las pensiones en comparación e

Glady
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Peña
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Favón Martínez
Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario

implica la utilización del mismo criterio para el aumento —actualización— de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Hecha la aclaración que precede, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados y pensionados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional que, como dijéramos, dispone que la Ley garantizará la actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Por todo ello, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la norma analizada precedentemente.-----

Respecto al Art. 5° de la Ley N° 2345/2003, que establece el lapso de tiempo a tener en cuenta para el procedimiento de cálculo para la determinación de la remuneración base de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro; y, el Art. 18° inc. y) de la referida ley, que deroga los artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000 “*De la Función Pública*”; debe considerarse que el señor Vicente Guillermo Maldonado Benítez, al modificarse la Ley de la Caja Fiscal, ya revestía carácter de jubilado de la Administración Pública. Por ende, dicha disposición legal nunca le fue aplicada dado que inició sus aportes y se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la actual ley de la Caja Fiscal; por lo tanto no es dable de ocasionarle agravio alguno y no se puede hablar de la existencia de una afectación sobre beneficios ya adquiridos.-----

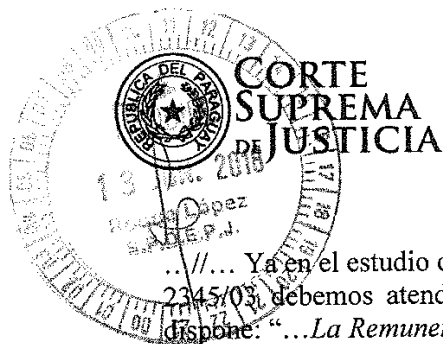
Sobre el Art. 2° del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, teniendo en cuenta que éste reglamenta al Art. 5° de la Ley N° 2345/2003, considero que debe seguir igual suerte que el artículo reglamentado.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003— con relación al accionante. **Es mi voto.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El accionante Vicente Guillermo Maldonado Benítez se presenta en el carácter de docente jubilado, a fin de solicitar a esta Corte Suprema de Justicia la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los Arts. 5 y 18 Inc. “y” de la Ley 2345/2003, del Art. 2 del Decreto N° 1579/2004 y del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/03.-----

El señor Vicente Guillermo Maldonado Benítez, en estos autos, acredita ser docente jubilado por Decreto N° 1880 del 12 de enero de 1989.-----

Manifiesta que las normas accionadas son inconstitucionales por violar los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional. Sostiene que los artículos de las leyes mencionadas restringen los beneficios de los haberes jubilatorios que les corresponden, no le permiten llevar una vida digna y decorosa y rompen el principio de igualdad en relación a los funcionarios públicos en actividad.-----...//...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"VICENTE GUILLERMO MALDONADO
BENITEZ C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA
LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N°
1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08".
AÑO: 2017 – N° 443.**-----

...//... Ya en el estudio de la acción presentada vemos que en el análisis del Art. 5 de la Ley 2345/03, debemos atender a la situación en que se encuentra el accionante. El artículo 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...".-----

Vemos que el señor Vicente Guillermo Maldonado Benítez acreditó ser docente jubilado con anterioridad a la vigencia de la Ley 2345/03 y, como consecuencia, no se encuentra legitimado a los efectos de la impugnación del Artículo 5 de la ley de referencia, ya que dicha norma no le afecta, por cuanto es sujeto pasivo -jubilado- y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la Ley N° 2345/03 y por tanto no puede agravarse de algo que ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable. Por los mismos fundamentos corresponde también, el rechazo de la acción de inconstitucionalidad promovida por la accionante contra el Art. 2 del Decreto N° 1579/04.-----

En el análisis del Art. 18 Inc. "y" de la Ley 2345/2003 se observa que el Inc. "y" deroga los artículos 105 y 106 de la ley 1626/00 "De la Función Pública", ley que por expresa disposición de su Art. 2 Inc. "f" no se aplica al accionante, por lo que respecto del mismo la acción debe ser rechazada.-----

En el estudio del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 vemos que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/03 y establece: "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".-----

Primeramente debemos afirmar que el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03, pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3542/08, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada.-----

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por la accionante se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito precedentemente, deviene a toda luz procedente.-----

En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema 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° 3542/08, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcripta, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados y pensionados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante lo que no prevé la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo 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 entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos. -----

La Constitución Nacional en su Art. 103 garantiza la actualización de los haberes de los jubilados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios activos. La Igualdad de tratamiento contemplado 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.-----

Nuestra Carta Magna garantiza también 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 hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "*iura novit curiae*" ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una norma directamente operativa que contiene el reconocimiento de garantías –positivas y negativas– exigibles jurisdiccionalmente. 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 aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008, no ha sido derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por la accionante siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.---

En conclusión, corresponde que la acción de inconstitucionalidad sea admitida parcialmente. Debe declararse inconstitucional e inaplicable al señor Vicente Guillermo Maldonado Benítez el Art. 1 de la Ley 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley 2345/2003, debiendo rechazarse la acción de inconstitucionalidad promovida contra los Arts. 5 y 18 Inc. "y" de la Ley 2345/2003 y el Art. 2 del Decreto N° 1579/2004. ES MI VOTO.-----

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

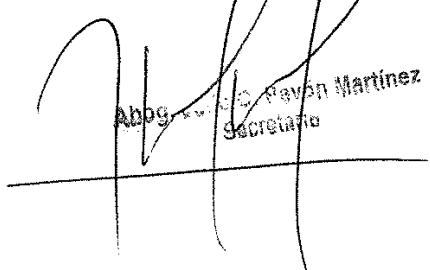
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

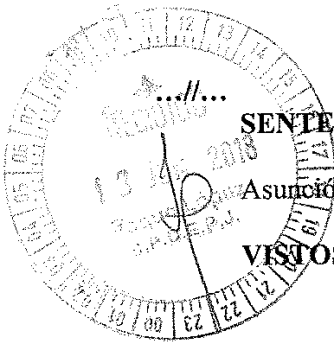

Abog. J. Navón Martínez
Secretario

...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "VICENTE GUILLERMO MALDONADO BENITEZ C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08". AÑO: 2017 - N° 443.-----



SENTENCIA NÚMERO 431. -

Asunción, 13 de junio de 2018 .-

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 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003—, con relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

[Signature]
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

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

[Signature]
DR. ANTONIO FREITAS
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

