



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARÍA MIROPE BENÍTEZ VDA. DE BARROS C/ ART.1 DE LA LEY N° 3542/2008, MODIFICATORIA DEL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003 Y EL ART. 18 INC. W) Y Z) DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO 2013. N° 116.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Trescientos sesenta y siete.-*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte y tres* días del mes de *mayo* del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **ANTONIO FRETES**, Miembros ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARÍA MIROPE BENÍTEZ VDA. DE BARROS C/ ART.1 DE LA LEY N° 3542/2008, MODIFICATORIA DEL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003 Y EL ART. 18 INC. W) Y Z) DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora María Mirope Benítez Vda. de Barros, por derecho propio 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 **NÚÑEZ RODRIGUEZ** dijo: Se presenta ante esta Corte la señora María Mirope Benítez Vda. de Barros, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 1 de la Ley N° 3542/08; 18 inc. w) y z') de la Ley N° 2345/2003; Art. 6 del decreto N° 1579/04.---

1.- Alega la accionante viuda de un miembro de las Fuerzas Armadas de la Nación, que las normativas impugnadas lesionan sus derechos reconocidos a nivel constitucional. Sostiene que el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, modificatoria del Art. 8 de la Ley 2345/2003, Arts. 18 incs. w) y z') de la Ley 2345/03, lesionan gravemente sus derechos y garantías reconocidos en la Constitución en resguardo de los derechos adquiridos, el régimen jubilatorio, la igualdad jurídica de las personas, los referidos a los derechos de la tercera edad, y la inviolabilidad de la propiedad. Sostiene que el Art 1° de la Ley 3542/08 (modificatorio del Art. 8 de la Ley 2345/2003) se torna inaplicable al alterar el mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios, los artículos impugnados violan el Estado Social de Derecho, lesionando gravemente derechos y garantías consagrados en la Constitución; tales como el respeto al principio de la irretroactividad de la ley, el resguardo de los derechos adquiridos en calidad de miembros de las FFAA, la igualdad jurídica de las personas, y la inviolabilidad de la propiedad, contemplados en los Arts. 1, 14, 46, 57, 102, 103, y 109 de la Ley Suprema. Afirma que los citados artículos colisionan con derechos adquiridos.-----

2.- La Ley N° 2345/03 en su artículo 8°, 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 periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos".-----

Por su parte el artículo 18 del citado cuerpo normativo, establece: "A partir de la

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

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 N° 1.115/97; z') cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en esta Ley.---

3.- La acción debe prosperar.-----

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por la accionante en relación a las demás normas impugnadas, se advierte que la acción 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° 2345/03, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 Cn).-----

De ahí que al supeditar el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, la actualización de todos 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 no prevista en 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. Igualdad de tratamiento 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.-----

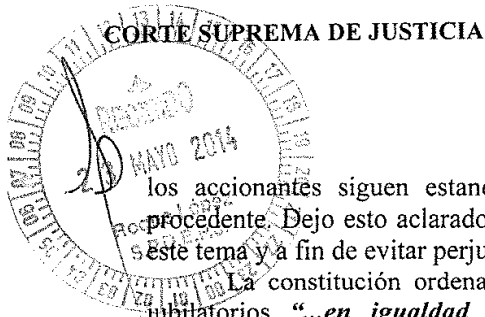
Nuestra Carta Magna garantiza también la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio “iura novit curiae” ello no sólo es una facultad 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 Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008 ha modificado el Artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, el mismo 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



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARÍA MIROPE BENÍTEZ VDA. DE BARROS C/ ART.1 DE LA LEY N° 3542/2008, MODIFICATORIA DEL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003 Y EL ART. 18 INC. W) Y Z) DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO 2013. N° 116.-----



los accionantes siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente. Dejo esto aclarado por el modo como el Ministerio de Hacienda está tratando este tema y a fin de evitar perjuicios mayores a los jubilados.-----

La constitución ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "...en igualdad de tratamiento dispensado 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 a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, 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 Artículo 46 de la Ley Suprema 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 injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*".-----

La Ley puede, naturalmente, utilizar el Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, 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.-----

Por igual razonamiento, el Art. 18 de la Ley N° 2345/03, incs. w) y z') que implica un efecto retroactivo sobre los beneficios efectivamente adquiridos por el accionante, lo cual le ocasiona un perjuicio patrimonial, violando derechos y garantías reconocidas por nuestra Constitución, como es el de la propiedad privada (Art. 109).-----

En atención a los fundamentos expuestos precedentemente, consideramos que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008, del Art. 18 incs. w) y z') de la Ley N° 2345/2003 en relación a la señora María Mirope Benítez Vda. de Barros. Es mi voto".-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MODICA** dijo: La señora *María Mirope Benítez Vda. de Barros*, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, en calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, conforme a las instrumentales obrantes a fojas 2/5 de autos, promueve 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 incisos 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**." y contra el **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04**

VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

“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”.-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 6,14, 102 y 103 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las disposiciones impugnadas le ocasionan graves perjuicios económicos a expensas de desconocer legítimos derechos adquiridos como heredera de un funcionario militar.-----

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). 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”.-----

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.-----

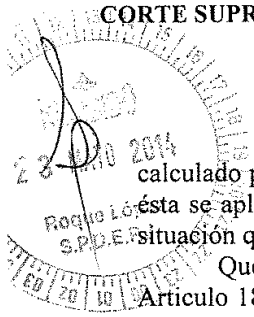
La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorece de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes debe actualizarse en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto 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.-----

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 Garantizará 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)



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“MARÍA MIROPE BENÍTEZ VDA. DE
BARROS C/ ART.1 DE LA LEY N° 3542/2008,
MODIFICATORIA DEL ART. 8 DE LA LEY
N° 2345/2003 Y EL ART. 18 INC. W) Y Z) DE
LA LEY N° 2345/2003”. AÑO 2013. N° 116.----



calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P) para la tasa de variación, siempre que
esta 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 y ante lo dispuesto por el inc. z') del mismo Artículo 18
referido, se produce la existencia de un “efecto retroactivo” sobre los beneficios ya
adquiridos por la accionante, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley
Suprema de la República en cuanto esta última 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) y z') 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”.-----

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”.-----

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 por la
recurrente (Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 y Artículo 18 inciso w) y z') 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
las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

Por tanto, opino que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de
Inconstitucionalidad promovida por la señora María Miropé Benítez Vda. de Barros, y en

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

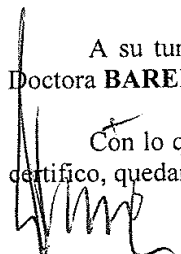
VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

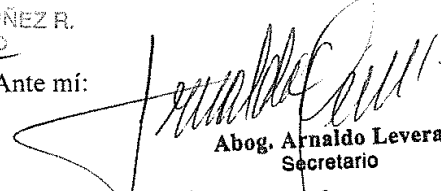
consecuencia declarar la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y de los incisos w) y z') del Artículo 18 de la Ley 2345/03, respecto de la misma, no así con relación al Artículo 6 del Decreto N° 1579/04, por los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor FRETES manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, Doctora BAREIRO DE MODICA 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:-----


VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO

Ante mí:


Abog. Arnaldo Levera
Secretario


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 367.-

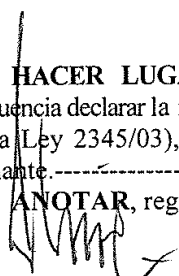
Asunción, 23 de mayo de 2014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:


HACER LUGAR parcialmente a la presente 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 2345/03), y Art. 18° incisos w) y z') de la Ley 2345/03, en relación con la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----


Ante mí:
VICTOR M. NUÑEZ R.
MINISTRO


GLADYS BAREIRO DE MODICA
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Arnaldo Levera
Secretario

