



**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: DICHOCIENTOS CINCUENTA Y UNO**

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veintinueve~~ <sup>veintinueve</sup> días del mes de ~~septiembre~~ <sup>septiembre</sup> 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: "ROGELIO BENITEZ QUINTANA C/ PUNTO 1 DE LA RESOLUCION N° 311 DE FECHA 5 DE MAYO DE 2015, ACTA N° 16 EMITIDA POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACION DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL MUNICIPAL"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Rogelio Benítez Quintana, 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: El Abogado Rogelio Benítez Quintana, en causa propia y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra Punto 1 de la Resolución N° 311 de fecha 05 de mayo de 2015, Acta N° 16 emitida por el Consejo de Administración de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal.-----

El punto cuestionado dispone:-----

*"Art. 1º) APROBAR el incremento del Haber Jubilatorio en **GUARANIES CIENTO CINCUENTA MIL (Gs. 150.000)** en forma mensual, con efecto retroactivo a partir del mes de enero de 2015, a todos los Jubilados y Pensionados de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal, que perciben hasta el doble del salario mínimo legal vigente y que se acogieron al beneficio al 31 de Diciembre de 2014."*-----

Sustenta la acción promovida alegando que la resolución atacada es notoriamente inconstitucional pues transgrede el principio de igualdad, en razón que solo autoriza el incremento jubilatorio a un sector de los jubilados. Señala que siendo su haber jubilatorio mayor que dos salarios mínimos no le afectaría el incremento estipulado. Arguye que todos los jubilados durante su permanencia activa han aportado sin distinción en el monto de sus aportes para que luego puedan percibir el beneficio jubilatorio, por lo que no cabe hacer distinciones al tiempo de aprobar incremento solo a un sector de los jubilados. Finalmente, solicita se dicte sentencia haciendo lugar a la present Acción de Inconstitucionalidad declarando inaplicable la norma citada y en consecuencia, disponga que la Caja de Jubilaciones del Personal Municipal aumente la suma de Gs. 150.000 a la suma que percibe.

Examinada la resolución atacada de inconstitucional, tenemos que ésta no fue aplicada a quienes perciben hasta el doble del salario mínimo legal vigente. El recurrente percibe un haber jubilatorio superior a dicho monto por lo que las resultas de tal decisión no le pueden ser impuestas. En consecuencia, podemos válidamente decir que el agravio del recurrente se centra en que la resolución lo excluye de tal aumento o sea, es la omisión en el pronunciamiento la que acarrea las alegadas transgresiones a los derechos constitucionales del recurrente.-----

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Juan Carlos Porco Martínez  
Secretario

Recordemos que la norma constitucional que estatuye respecto de la competencia autorizada a esta Sala es el art. 260 de nuestra Carta Magna. Al respecto, taxativamente establece:-----

**Artículo 260 - DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES DE LA SALA CONSTITUCIONAL**

*Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional:*

1. *conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto, y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a este caso, y*
2. *decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución.*

El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de la excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte.-----

De los claros términos de este artículo, se verifica que el objeto de la acción es declarar la inaplicabilidad de la normativa impugnada que lesione derechos o garantías constitucionalmente consagradas. Tal como vimos y como el propio accionante lo relata, el agravio del mismo se centra en que la resolución cuestionada no le puede ser aplicada por no reunir el requisito establecido en la norma. Más allá si tal disposición transgrede principios constitucionales, el recurrente no reclama la inaplicabilidad de la norma sino por el contrario, lo que pretende es ampliar los términos del instrumento normativo impugnado a fin de proclamar su derecho. Tal particularidad excede el marco de las atribuciones dadas a este órgano a fin de paliar el sesgo constitucional expuesto por el accionante.-----

En las condiciones apuntadas, en atención a las normas legales citadas, considero que corresponde no hacer lugar a la acción. Es mi Voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor **ROGELIO BENITEZ QUINTANA**, por causa propia y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra la **Resolución N° 311 - Acta N° 16-05/05/2015** que resuelve: "**APROBAR** el incremento del haber jubilatorio en **GUARANÍES CIENTO CINCUENTA MIL (Gs. 150.000)** en forma mensual, con efectos retroactivo a partir del mes de enero 2015, a todos los Jubilados y Pensionados de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal, que perciben hasta el doble del salario mínimo legal vigente y que se acogieron al beneficio al 31 de diciembre de 2014".-----

De la lectura del escrito inicial de presentación advertimos la disconformidad del accionante en cuanto a la decisión tomada por el Consejo de Administración de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal consistente en aprobar el incremento del haber jubilatorio a todos los Jubilados Pensionados de la Caja que perciben hasta el doble del salario mínimo legal vigente. Expresando el accionante ante dicha decisión lo siguiente. "(...) Hemos aportado sumas de dinero los que ganan menos de dos salarios mínimos y también los que ganan más de dos salarios mínimos, es decir, para el aumento se debió considerar a todos los jubilados y no solo a un sector de los mismos (...)".-----

De la acción de inconstitucionalidad presentada se corrió traslado a la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal, cuyo representante legal en estos autos se ha manifestado renuente a la procedencia de la acción, expresando entre otras cosas que: "(...) el aumento del año 2015 fue para los jubilados quienes perciben hasta dos salarios mínimos legal, considerando que este es el sector más afectado por los eventuales aumentos de la canasta familiar y el deterioro monetario del País (...) ha dictado conforme al correspondiente análisis financiero y conforme con las disposiciones legales que rigen el funcionamiento de la Caja Municipal, y a esto se suma el interés del Consejo de Administración por actuar con criterio de Justicia y equidad, teniendo en cuenta la necesidad de que aquellos jubilados con haberes más bajos (...) se ha beneficiado al mayor margen de jubilados, quienes perciben hasta dos salarios mínimos (...)".-----

Que entrando de lleno al tratamiento de lo que aqueja al recurrente, debo anticipar mi opinión



RECEBIDO  
28 de Mayo, 2018  
ROGELIO BENITEZ QUINTANA

en sentido **desfavorable** a la presente acción.-----  
Según la lectura del escrito inicial de presentación, el agravio del accionante se centra esencialmente sobre el incremento del haber jubilatorio realizado por la Caja Municipal en beneficio de los jubilados que perciben hasta el doble del salario mínimo legal, sin beneficiar a todos los jubilados en general, originando con ello una supuesta infracción al principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución.-----

La IGUALDAD DE LAS PERSONAS constituye un presupuesto sustancial en el ordenamiento jurídico de todo Estado Social de Derecho, por lo que es proclamado por nuestra propia Constitución como un derecho fundamental, previsto en su Artículo 46: *“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 igualdad enunciada por nuestra Constitución implica tratar de manera igual a las personas que se encuentran en la misma situación. La desigualdad de trato no supone discriminación si se encuentra fundada en criterios objetivos y razonables de diferenciación.-----

Ya lo decían los constituyentes: *“(…) está permitida la discriminación, siempre que sea justa y no arbitraria (…)* sería una gran injusticia tratar a los que son desiguales de una manera igual” (Fundamento del ciudadano convencional Miguel Abdon Saguier) *“(…) nada obsta a que este mismo orden jurídico cree situaciones diferentes en base a las desigualdades existentes en la propia realidad (…)* Sería violar el principio de igualdad si tratáramos como iguales a los desiguales y si tratáramos como desiguales a los iguales (…)” (Fundamento del ciudadano convencional Eusebio Ramón Ayala). Ambos fundamentos fueron expuestos para la redacción del Artículo 46 de la Constitución (Plano de Egea, José M., en *“La Constitución de la República del Paraguay, con sus fundamentos – Concordada y Reglamentada”*, pag. 83/84, Ed. Latindata – Asunción, Paraguay).-----

En suma, sería vulnerado el principio de igualdad si se da un trato distinto a personas que, desde todo punto de vista legítimamente adoptable, se encuentran en la misma situación. La desigualdad es considerada injusta y arbitraria cuando no está provista de una objetiva y razonable justificación.-----

En el caso que nos ocupa la Caja Municipal beneficia con el aumento del haber jubilatorio a un determinado grupo de jubilados, quienes según el escrito de contestación de la acción *“es el sector más afectado por los eventuales aumentos de la canasta familiar y el deterioro monetario del País”*, con el objetivo de *“ir nivelando de a poco la desigualdad existente entre los jubilados con relación al monto que perciben”* teniendo en cuenta *“criterios de justicia y equidad”*.-----

En atención a lo manifestado, entendemos que el acto administrativo impugnado se encuentra plenamente justificado en su finalidad protectora, lo que ha llevado a la Caja a realizar una “diferenciación” entre los jubilados que la integran, a los efectos de preservar “la calidad de vida” de aquellos jubilados afectados por un mayor nivel de vulnerabilidad, cuestión esta que torna razonable la decisión, existiendo una adecuada relación de proporcionalidad entre el trato distinto y el fin perseguido.-----

Así las cosas, el acto administrativo impugnado no apareja violación alguna del principio constitucional de igualdad. Más bien responde al mandato constitucional contenido en el Artículo 6 “DE LA CALIDAD DE VIDA”: *“La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de*

Dra. Gladys E. Barreiro de Médica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO PRETOS  
Ministro

Juan C. Rayón Martínez  
Secretario

población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes".-----

El trato desigual que agravia al accionante constituiría una discriminación si fuera considerado totalmente arbitrario, carente de justificación objetiva y razonable, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa. El acto administrativo impugnado al impedir diferencias entre situaciones que pueden considerarse iguales no es para nada irracional ni absurdo, encontrándose dotado de suficiente fundamento racional y acorde a parámetros constitucionales, siendo legítimo el fin perseguido con la diferenciación que hace.-----

Cabe recordar lo dispuesto por el Artículo 1 de la Constitución: "*La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes. La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana*" (negritas y subrayados son míos).-----

Nuestra Constitución consagra la cláusula de "Estado social de derecho" como fórmula política e ideológica del Estado paraguayo, y en consecuencia establece una serie de deberes entre los que se encuentra la obligación del Estado de promover "la calidad de vida" de sus habitantes.-----

El Estado en su carácter de Estado Social de Derecho, se constituye en eje orientador y contralor de las actividades de los agentes económicos privados, reconociendo como límites el bien común e interés social, debiendo impulsar, promover y generar el desarrollo económico y social, mediante un crecimiento ordenado que asegure el bienestar de la población (Artículo 176 C.N.).-----

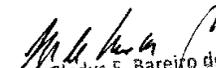
No podríamos entonces considerarlo desacertado y menos aún inconstitucional, pues no hace más que cumplir con los preceptos previstos en la Ley Suprema de la República.-----

Según el estudio financiero realizado para el reajuste del haber jubilatorio (fs. 31 de autos), el aumento en cuestión se ha realizado teniendo en cuenta los recursos disponibles preservando el "equilibrio financiero de la Caja", lo que desvanece la pretensión del accionante, pues si esta fuera satisfecha se produciría el quiebre del normal funcionamiento de la Caja en detrimento de los derechos de los jubilados en general y como consecuencia afectaría la prevalencia del interés general prevista en nuestra Constitución: "*ARTICULO 128 - DE LA PRIMACÍA DEL INTERÉS GENERAL Y DEL DEBER DE COLABORAR. En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley*".-----

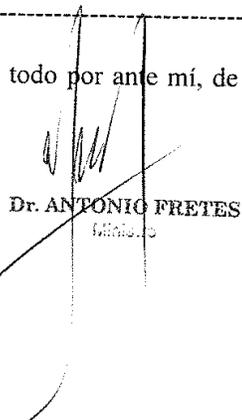
Por lo tanto, en atención a las manifestaciones vertidas y la inexistencia de violaciones de entidad constitucional, opino que corresponde **rechazar** la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

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

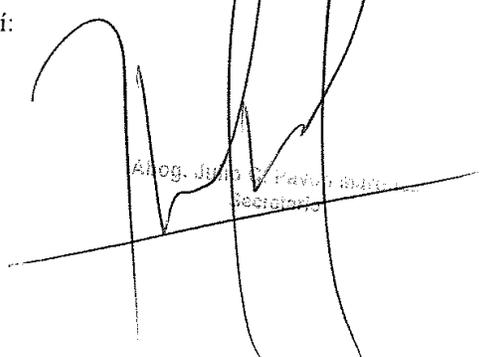
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA D.R.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

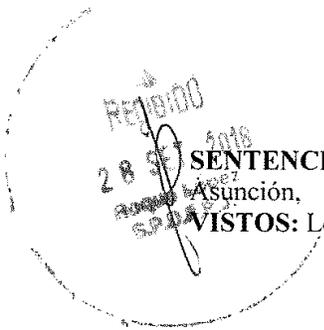
Ante mí:

  
Atto. Juan Y. Pava  
Secretario



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROGELIO BENITEZ QUINTANA C/ PUNTO 1 DE LA RESOLUCION N° 311 DE FECHA 5 DE MAYO DE 2015, ACTA N° 16 EMITIDA POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACION DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL MUNICIPAL". AÑO: 2015 - N° 1077".-----**



**SENTENCIA NÚMERO: 751**

Asunción, 21 de septiembre de 2018.-

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**Sala Constitucional**

**RESUELVE:**

**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----  
**ANOTAR,** registrar y notificar.-----

*[Signature]*  
Dra. Gladys E. Bareiro de Modica  
Ministra

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Julio G. Pavón Martínez  
Secretario

