



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PEDRO WENCESLAO BENITEZ SOTO Y
OTROS C/ ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY N°
2345/2003 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008".
AÑO: 2011 - N° 344.**



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Novecientos treinta y cinco.* -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinticuatro* días del mes de *septiembre* 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: "PEDRO WENCESLAO BENITEZ SOTO Y OTROS C/ ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Pedro Wenceslao Benítez Soto y otros, 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: Los Sres. PEDRO WENCESLAO BENITEZ SOTO, OSCAR IRALA PRIETO Y AGUSTIN ROA, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogada, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 y los Arts. 5 y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03, acompañando a la presente acción los documentos que acreditan la calidad de JUBILADOS DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA NACIÓN.

Los accionantes manifiestan que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales consagradas en el Art. 14 de la irretroactividad de la ley; Art. 46 que garantiza la igualdad de los habitantes en dignidad y derechos; Art. 103 que garantiza la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad y Art. 137 que impone la supremacía de la Constitución.

En primer lugar, respecto al Art. 5° de la misma ley dispone: "La remuneración base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculara 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". Considero que la norma transcripta no viola normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar, para calcular la remuneración base sobre el cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien los recurrentes iniciaron sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, los mismos gozaban de derechos en expectativa. No hay derechos adquiridos porque se modificó la ley de jubilaciones antes que efectivamente accedan a la misma.

Siguiendo con el análisis de las normas atacadas, el Art. 1 de la Ley 3542/08 reza: "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 PÚBLICO", 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

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

Dr. Gladys Bareiro de Módica
Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

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 deberemos 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 en fallos anteriores para declarar la inconstitucionalidad del Art. 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.-----

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, y en este caso en particular, en cuanto a "...el mecanismo preciso a utilizar" la Ley N° 3542/08 no puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecería de validez (Art. 137 C.N.).-----

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 C.N.); la Ley N° 3542/08 supedita "...a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el B.C.P.", como tasa de actualización.-----

El Art. 46 de la C.N. 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*". Por lo tanto, 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 estas 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, pues los haberes jubilatorios deben de ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

Finalmente y en relación al Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 –en cuanto deroga la segunda parte del Art. 187 de la Ley N° 1115/97–, considero que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Carta Magna, 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. 1° de la Ley N° 3542, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas, corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, declarando inaplicable el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 y el Art. 18 inc. w), en cuanto deroga la segunda parte del Art. 187 de la Ley N° 1115/97, en relación a los Sres. PEDRO WENCESLAO BENITEZ SOTO, OSCAR IRALA PRIETO Y AGUSTIN ROA, por los fundamentos expuestos precedentemente. Es mi voto.-----

A su turno, la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Los Señores Pedro Wenceslao Benítez Soto, Oscar Patricio Irala Prieto y Agustín Roa, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abog., acompañan a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad las Resoluciones, como documentos que acreditan la calidad de Jubilados de las Fuerzas Armadas de la Nación, impugnando por dicha representación los Arts. 5 y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003, Art. 6 del Decreto N° 1579/2004 y el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008.-----

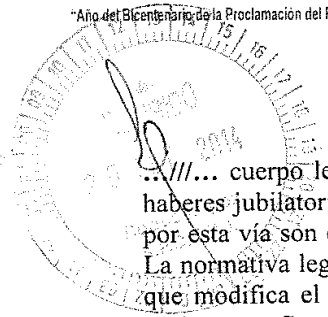
1- Considero que si bien el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, en lo sustancial persiste el agravio generado por el anterior ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PEDRO WENCESLAO BENITEZ SOTO Y
OTROS C/ ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY N°
2345/2003 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008".
AÑO: 2011 – N° 344.-----



...//... cuerpo legal, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios realizará en base al IPC, motivo por el cual los argumentos expuestos por esta vía son considerados, es decir persiste la situación inconstitucional hasta la fecha. La normativa legal que agravia a los accionantes, es el Artículo 1 de la Ley N° 3542/2008 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 de fecha 24 de diciembre de 2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*", que expresa: "*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 al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos*".-----

Por tanto, ni la ley, en este caso, la 3542/2008, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "*promedio de los incrementos de los salarios...*" crea una medida de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución Nacional, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos. No olvidemos que la Carta Magna en su Artículo 103 garantiza la "igualdad de tratamiento" entre el monto que deben percibir los jubilados y los funcionarios públicos en actividad.----

El Art. 46 de la C.N. 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 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 C.N.) 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 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

VICTOR M. JUAREZ R.
SECRETARIO

Dr. Gladys Barro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ahor. Arnaldo Levera
Secretario

curiae” ello no sólo es una facultada 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 Nacional 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 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.-----

2- El Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 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”*. En relación a la impugnación referida, los Artículos 5 y 18 inc. w) de la citada ley, creo oportuno considerar que los mismos contravienen principios establecidos en los Arts. 14 (Irrretroactividad de la Ley), 46 (Igualdad de las personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los funcionarios públicos) 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. 1 de la Ley N° 3542/2008.-----

3- Por otro lado, opino que corresponde el sobreseimiento de la acción respecto al Art. 6 del Decreto N° 1579/2004. Al no estar vigente el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 (por modificación de una ley posterior) tampoco lo está su decreto reglamentario.-----

4- En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas, considero que debe hacerse lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida contra los Arts. 5 y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 y Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, por los fundamentos ya expuestos. Es mi voto.-----

A su turno, el Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** dijo: Que se adhiere al voto de la Ministra, Dra. Gladys Bareiro de Módica, por los mismos fundamentos, **salvo en relación al Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 que, en su primera parte, establece que la remuneración la determinan de jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imposibles percibidas durante los últimos cinco años.** Disposición ésta en la cual no se advierte transgresión a normas de rango constitucional, habida cuenta que la misma abarca varios rubros sobre los cuales aporta el funcionario y sobre los cuales va adquiriendo derechos, que de ningún modo nuevas normativas pueden variar el perjuicio del funcionario.-----

Reafirmandose en la tesis sustentada ya en varios fallos, esta primera parte supone una modificación positiva respecto a los 6 meses tomados para el cálculo de la jubilación antes de la vigencia de la Ley N° 2345/03, que en la práctica permitía realizar numerosas maniobras en perjuicio de la existencia misma de la caja, como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación para que se jubile con un sueldo mayor al que fuera objeto de APORTE REAL a la caja en el transcurso de su carrera política. Situaciones como ésta han llevado a un estado insostenible, que desequilibraba la situación patrimonial de la caja; la cual debía pagar montos superiores a los percibidos como consecuencia de las maniobras referidas.-----

La Ley N° 2345/03 tiene por objeto por objeto lograr la sostenibilidad de la Caja de Jubilados del sector público, a través de pagos más equitativos, no ficticios, con lo cual considero que tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte es una ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"Año del Bicentenario de la Proclamación del Paraguay como República 1813-2013"

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PEDRO WENCESLAO BENITEZ SOTO Y
OTROS C/ ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY N°
2345/2003 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008".
AÑO: 2011 - N° 344.**

...///... medida lógica, racional y contablemente acertada. La Caja de Jubilados Públicos, ni ninguna otra puede sobrevivir cuando sus ingresos son superados ampliamente por sus egresos. Ese es un principio básico de subsistencia económica y la Corte no puede desconocer esta situación que busca el equilibrio, la equidad y la justicia social a través del pago de jubilaciones, dando a cada uno lo que por derecho le corresponde.

Ahora bien, sí mantengo mi postura sobre la inconstitucionalidad del Art. 5, segunda parte, de la Ley N° 2345/03, por constituir el agravio que encuentran los jubilados al haber jubilatorio digno que les garantice un nivel de vida óptimo y básico, siguiendo lo ya expuesto por esta Sala en sendas jurisprudencias que declaran inconstitucional la forma de determinar el monto y porcentajes aplicables a la jubilación.

En atención a los fundamentos esgrimidos precedentemente, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida por los Sres. Pedro Wenceslao Benítez Soto, Oscar Patricio Irala Prieto y Agustín Roa; y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts. 5 (2da. Parte) y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 y Art. 1° de la Ley N° 3542/08, en relación a los accionantes. 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:

VICTOR M. NUÑEZ R.
Ante mí:
MINISTRO

Dr. Gladys Barbero de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO PRETES
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 935.-

Asunción, 24 de setiembre de 2.014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:**

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts. 5, segunda parte, y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003, y el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, en relación a los accionantes.

ANOTAR, registrar y notificar

VICTOR M. NUÑEZ R.
Ante mí:
MINISTRO

Dr. Gladys Barbero de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO PRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

