



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "BENICIA BENITEZ VDA. DE GIMENEZ Y OTROS C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 Y C/ EL ART. 18º INC. W) DE LA LEY Nº 2345/03". AÑO: 2014 – Nº 187.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil ciento ochenta y dos.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~cuatro~~ **dos** días del mes de ~~agosto~~ **septiembre** del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores ~~Ministros~~ **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: "BENICIA BENITEZ VDA. DE GIMENEZ Y OTROS C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 Y C/ EL ART. 18º INC. W) DE LA LEY Nº 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras Benicia Benítez Vda, de Giménez y otros, por sus derechos propios 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: Se presentan en autos las señoras **BENICIA BENITEZ VDA. GIMENEZ, FRANCISCA CELINA FLORENTIN VDA. DE ORTELLADO, CLYDE JOSEFINA VENEROSO RUBIO, MARIA OLGA ISABEL VYSOKOLAN VDA. DE TORRES** y **LILIAN ROSSANA ORLANDINI SANCHEZ** promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley Nº 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03- , contra el Art. 18 Inc. w) de la Ley Nº 2345/03 "**DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**" y contra el Decreto 1579/04 "**POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nº 2345/03**".-----

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

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley Nº 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: "*Modifícase el Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", de la siguiente manera: Art. 8º.- 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*".-----

Corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional denunciada como conculcada por los accionantes, así tenemos al art. 103 que expresa: "*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.*"-----

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Armando Levera
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.....

En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la "actualización" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.....

En primer lugar, la "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores.....

Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial - a la que hace referencia el 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.....

El dimensionamiento del concepto "actualización" que hace nuestra Ley Fundamental es notablemente distinto al que manejan los accionantes, la cual, por los términos de la pretensión entienden que el precepto constitucional prácticamente ordena que los jubilados deberán percibir en concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad. Lo que la Constitución establece en el in fine del artículo transcrito, implica que el monto jubilatorio, el cual es resultado de la aplicación de un porcentaje a un monto base, se calculará sobre la remuneración de los funcionarios activos y se aplicará a los inactivos, esto a fin de que con el transcurrir del tiempo, las remuneraciones imponibles no se tornen ínfimas debido al estancamiento de los montos por no condecir al desarrollo de la economía nacional, idea ya manifestada en la Convención Nacional Constituyente, en palabras del Convencional Benjamín Maciel Pasotti quien expresó: "en razón del conocimiento que tengo de miles de maestros jubilados, que están cobrando sueldos que van desde 30 a 40 mil guaraníes. Y es mi preocupación, entonces, en ese sentido, si cuál es la razón por la que no se pueda garantizar la actualización de los haberes de estas personas..." (Plenaria, Diario de Sesiones N° 20 del 08/IV/1992).....

Por otra parte, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos 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 Banco Central del Paraguay como tasa de actualización.....

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.....

Respecto a la impugnación del Decreto N° 1579/2004, debemos tener en cuenta que las recurrentes, lo hacen en forma genérica, en ningún momento ha individualizado al artículo concreto, por lo tanto no acredita fehacientemente la supuesta conculcación...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "BENICIA BENITEZ VDA. DE GIMENEZ Y OTROS C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 Y C/ EL ART. 18º INC. W) DE LA LEY Nº 2345/03". AÑO: 2014 - Nº 187.-----



de normas de rango constitucional, no dándose cumplimiento a los presupuestos establecidos en los Arts. 550 y 552 del Código Procesal Civil.-----

Por otra parte, respecto a la impugnación del Art. 18 Inc. w) de la Ley Nº 2345/2003 "Por el cual se deroga los artículos 187, 192 numeral 2, 211, 217, 218, 219, 224 y 226 de la Ley Nº 1.115/97"; se advierte que las accionantes solo se limitan a enunciar la reivindicación de los Arts. 187, 224 y 226, omitiendo por completo mencionar o individualizar los agravios generados por la derogación de los mismos, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad en relación a las señoras **BENICIA BENITEZ VDA. GIMENEZ, FRANCISCA CELINA FLORENTIN VDA. DE ORTELLADO, CLYDE JOSEFINA VENEROSO RUBIO, MARIA OLGA ISABEL VYSOKOLAN VDA. DE TORRES y LILIAN ROSSANA ORLANDINI SANCHEZ** en relación al Art. 1 de la Ley Nº 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03- de conformidad al Art. 555 del CPC. **ES VOTO.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las señoras **BENICIA BENITEZ VDA. DE GIMENEZ, FRANCISCA CELINA FLORENTIN VDA. DE ORTELLADO, CLYDE JOSEFINA VENEROSO RUBIO, MARIA OLGA ISABEL VYSOKOLAN VDA. DE TORRES, LILIAN ROSSANA ORLANDINI SANCHEZ**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogada, se presentan ante la Corte Suprema de Justicia, para promover Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 1º de la Ley Nº 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"**; contra el **Artículo 18 inciso w) de la Ley Nº 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**, y contra su Decreto Reglamentario (**Decreto Nº 1579/04 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nº 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 las instrumentales que acreditan su calidad de "herederas de jubilados" de las Fuerzas Armadas de la Nación.-----

Alegan las recurrentes que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103 y 137 de la Constitución y fundamentan su presentación manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas crean desigualdades injustas.-----

Con respecto al **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03) impugnado en autos, entendemos que el mismo sigue manteniendo el criterio de la Ley anterior, en cuanto prescribe 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 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*

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

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

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

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”-----

Ante lo dicho, 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) 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 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...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"BENICIA BENITEZ VDA. DE GIMENEZ Y
OTROS C/ EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y
C/ EL ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03".
AÑO: 2014 - N° 187.**



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".-----

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 a la impugnación del **Decreto Reglamentario de la Ley N° 2345/03**, las
accionantes no mencionan el agravio que les genera su aplicación, ni siquiera
individualizan la disposición que les agravia, por lo que no corresponde su análisis. Esta
instancia se encuentra pues impedida para efectuar declaraciones de inconstitucionalidad
"en abstracto", es decir, fuera de un "caso concreto" en el que aquellas deban aplicarse,
tomándose insustancial el planteo con respecto al mismo, en razón de haber incumplido las
exigencias previstas en el Artículo 552 del Código de forma que dice: "Al presentar su
escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley,
decreto, reglamento o acto normativo de autoridad, impugnado, o en su caso, la
disposición inconstitucional. Citará además, la norma, derecho, exención, garantía o
principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la
petición. En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan
satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámites la acción".
(Negritas y Subrayado son míos).-----

Así las cosas, no nos queda más que cumplir el mandato inserto en Art. 12 de la Ley
N° 609/95 que Organiza la Corte Suprema de Justicia, que dispone: "No se dará trámite a
la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no
precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona
la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria".-----

En consecuencia, cabe pronunciarnos únicamente sobre la aplicación del **Artículo 1
de la Ley N° 3542/08 y Artículo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03**, y en este sentido
advertimos que dichas disposiciones 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 corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de
Inconstitucionalidad promovida por las señoras **BENICIA BENITEZ VDA. DE
GIMENEZ, FRANCISCA CELINA FLORENTIN VDA. DE ORTELLADO, CLYDE
JOSEFINA VENEROSO RUBIO, MARIA OLGA ISABEL VYSOKOLAN VDA. DE
TORRES, LILIAN ROSSANA ORLANDINI SANCHEZ**, y en consecuencia declarar la
inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley
2345/03), y del **inciso w) del Artículo 18 de la Ley 2345/03**, respecto de las mismas, por
los fundamentos expuestos. Es mi voto.-----

GLADYS E. SARRIEN de MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA, manifestaron que se adhieren al voto de la Ministra, Doctora BAREIRO DE MÓDICA, 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:

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Peña

Dr. Antonio Freyre
Dr. ANTONIO FREYRE
Ministro

Ante mí:

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1182

Asunción, 02 de setiembre 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 Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y del inciso w) del Artículo 18 de la Ley 2345/03, con relación a las Señoras BENICIA BENITEZ VDA. DE GIMENEZ, FRANCISCA CELINA FLORENTIN VDA. DE ORTELLADO, CLYDE JOSEFINA VENEROSO RUBIO, MARIA OLGA ISABEL VYSOKOLAN VDA. DE TORRES, LILIAN ROSSANA ORLANDINI SANCHEZ.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. Antonio Freyre
Dr. ANTONIO FREYRE
Ministro

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

