



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
 “GLADYS CIPRIANA FERNÁNDEZ BENÍTEZ
 C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08 Y C/ LOS
 ARTS. 5º Y 18º INC. W) DE LA LEY Nº 2345/03”.
 AÑO: 2014 – Nº 1776.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *doscientos setenta y uno*-----

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *marzo* del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores *dos veintiocho* 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: “GLADYS CIPRIANA FERNÁNDEZ BENÍTEZ C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08 Y C/ LOS ARTS. 5º Y 18º INC. W) DE LA LEY Nº 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Gladys Cipriana Fernández Benítez, 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: La señora **GLADYS CIPRIANA FERNANDEZ BENITEZ**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley Nº 3542/2008, Arts. 5 y 18 inc. w) de la Ley Nº 2345/03, acompañando a la presente acción los documentos que acredita la calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación.-----

Argumenta que las normas impugnadas vulneran derechos y garantías establecidas en los artículos 14, 45, 46, 47, 57, 95, 102, 137 y 198 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar, y en cuanto a la impugnación del Art. 5 de la citada ley, debemos tener en cuenta que la recurrente carece de legitimación activa para accionar contra el mismo, por cuanto que el citado artículo hace referencia al modo en que se realizará el cálculo de las remuneración base para poder determinar el monto correspondiente a las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro. Por lo tanto, teniendo en cuenta el carácter de heredera de la misma, dicha normativa no le es aplicable.-----

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley Nº 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: “*Modificase 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 la accionante, 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*

Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

Miryam Peña Candia
 MINISTRA C.S.J.

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
 Ministra

Abog. Arnaldo Levera
 Secretario

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". Del mandato precedente extraemos cuantos sigue.-----

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 C.N. -s e 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 maneja la accionante, la cual, por los términos de su pretensión entiende 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 impondibles 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 C.N.-----...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
 “GLADYS CIPRIANA FERNÁNDEZ BENÍTEZ
 C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08 Y C/ LOS
 ARTS. 5º Y 18º INC. W) DE LA LEY Nº 2345/03”.
 AÑO: 2014 – Nº 1776.**

En cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley Nº 2345/03 en cuanto deroga el Art. 226 de la Ley Nº 1115/97- como vengo sosteniendo en casos similares el mismo conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone “La Ley garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”. Consecuentemente la disposición atacada crea mayores desigualdades en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art. 1 de la Ley Nº 3542, que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03.

En atención a las manifestaciones vertidas, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **GLADYS CIPRIANA FERNANDEZ BENÍTEZ** y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley Nº 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03- y el Art. 18 inc. w) de la Ley Nº 2345/03- en cuanto deroga el Art. 226 de la Ley Nº 1115/97, de conformidad al art. 555 del C.P.C. **ES VOTO.**

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora *Gladys Cipriana Fernández Benítez*, heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 y Arts. 5 y 18 Inc. w) de la Ley Nº 2345/03.

Manifiesta la accionante que las disposiciones legales impugnadas violan lo establecido en los Arts. 46 y 103 de la Carta Magna, y que la aplicación del porcentaje correspondiente utilizando el Índice de Precios al Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación que se aplica al universo de los jubilados debe respetar las distintas jerarquías y escalas salariales de los beneficiarios jubilados, cuyos haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.

1- Considero que si bien el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03, en lo sustancial persiste el agravio generado por el anterior cuerpo legal, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios se 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 la accionante, es el Artículo 1º de la Ley Nº 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03 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 pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior, la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente. El Poder Ejecutivo reglamentará el mecanismo preciso a utilizar. 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 Ley Nº 3542/08, puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08, la actualización de todos los beneficios

Antonio Fernández
Dr. ANTONIO FERNÁNDEZ
 Ministro
Maryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Gladys Bareiro de Módica
GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
 Ministra

[Signature]
Abog. General
 Secretario

pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al “promedio de los incrementos de salarios...” crea una media 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 CN 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 injustos 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 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 mismo.-----

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 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 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- Sobre la impugnación referida al Art. 5 de la Ley N° 2345/03 cabe señalar que del análisis del Decreto N° 1019 de fecha 19 de noviembre de 1998 (Fs. 4) de la Presidencia de la República se observa que la pensión otorgada a la Señora Gladys Cipriana Fernández Benítez fue concedida de conformidad con los Arts. 209, 211 Inc. a) y d), 216, 217 Inc. a), 220, 224 y 226 de la Ley N° 1115/97 “Del Estatuto del Personal Militar”. En consecuencia, no puede sentirse agraviada por lo dispuesto en el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 ya que dicha norma no le fue aplicada.-----

3- Finalmente, el Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03 contraviene principios establecidos en los Arts.14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una ...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
 "GLADYS CIPRIANA FERNÁNDEZ BENÍTEZ
 C/ EL ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08 Y C/ LOS
 ARTS. 5º Y 18º INC. W) DE LA LEY Nº 2345/03".
 AÑO: 2014 - Nº 1776.**



que genera mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08.-- Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas, considero que debe hacerse parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 y Art. 18 Inc. w) de la Ley Nº 2345/03 en relación a la accionante. 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:

Ante mí:

ONIC FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SENTENCIA NUMERO: 211
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Asunción, 28 de marzo de 2016.-

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 Nº 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03- y el Art. 18 inc. w) de la Ley Nº 2345/03- en cuanto deroga el Art. 226 de la Ley 1115/97-, con relación a la accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

Ante mí:

ONIC FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

