



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GERMANA ILDA DE BENITEZ C/ LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003, C/ EL ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004 Y C/ EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 DEL 10/07/2008". AÑO: 2014 - N° 719.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Cuatrocientos treinta y cuatro

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiuno días del mes de Abril del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores 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: "GERMANA ILDA DE BENITEZ C/ LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003, C/ EL ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004 Y C/ EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 DEL 10/07/2008"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Germana Ilda López de 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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora **GERMANA ILDA LOPEZ DE BENITEZ**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5 y 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**; contra el **Artículo 2 del Decreto N° 1579/2004 "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"**; 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"**. Para el efecto, acompaña la instrumental que acredita su calidad de JUBILADA DEL MAGISTERIO NACIONAL (Decreto N° 31, de fecha 16 de mayo de 1989, obrante a fs. 2 de autos).-----

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103 y 137 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas: "(...) están lejos de hacer realidad a una Jubilación digna y decorosa (...)".--

TRANSCRIPCION DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas impugnadas:-----

El **Artículos 5 de la Ley N° 2345/03** 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"**

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
MINISTRA C.S.J.

Abog. Marcelo Levera
Secretario

Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible” (Negritas y Subrayados son míos).-----

El **Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03** dice: “A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: (...) y los **Artículos 105 y 106 de la Ley 1626/00 (...)**”.-----

El **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04** dice: “**Remuneración Base.** La Remuneración Base establecida en el **Artículo 5° de la Ley N° 2345/2003** será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula:-----

Remuneración = Sumatoria de las últimas 60 remuneraciones imponibles Base 60 De existir periodos no aportados durante los cinco (5) últimos años, igual se tomarán las sesenta (60) últimas remuneraciones imponibles percibidas de acuerdo a la legislación vigente en su momento, aunque sobrepasen dicho periodo”.-----

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**”, 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 de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos”. (Negritas y Subrayados son míos).-----

ANALISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Con respecto al **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03**, considero que la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de su impugnación, pues dicha norma no le afecta, en razón de que la misma ha adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03, según se corrobora mediante el **Decreto N° 31, de fecha 16 de mayo de 1989**, obrante a fs. 2 de autos. Por tal motivo, difícilmente puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable, por lo que no corresponde su análisis.-----

Con respecto al **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003**, la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de su impugnación, por cuanto que el mismo deroga los **Artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000**, ley que regula la situación jurídica de los funcionarios y empleados públicos, excluyendo a los docentes: “**Artículo 2°- Aún cuando cumplan una función pública, se exceptúan expresamente de lo establecido en el artículo anterior a: (...) f) los docentes de la Universidad Nacional y de las Instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica (...)**”. Teniendo en cuenta el carácter de jubilada del Magisterio Nacional de la accionante dicha norma no le es aplicable y por lo tanto, no le causa agravio.-----

Con respecto al **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04**, entendemos que tampoco le es aplicable a la recurrente, pues el mismo es reglamentario del Artículo 5 de la Ley N° 2345/03. Es de reiterar que la recurrente ha adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03 y su modificatoria, según se corrobora mediante el **Decreto N° 31, de fecha 16 de mayo de 1989**, por lo que no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación de esta norma, y en consecuencia, no procede su análisis.-----

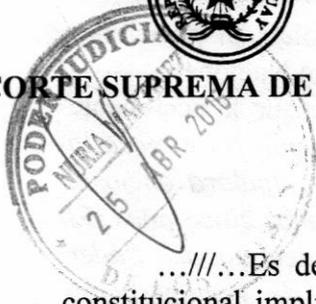
Con respecto al **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03**), esta norma sigue manteniendo el criterio de la norma anterior al disponer que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P), 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**”.-----...///...

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GERMANA ILDA DE BENITEZ C/ LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003, C/ EL ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004 Y C/ EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 DEL 10/07/2008". AÑO: 2014 - N° 719.

...//...Es de entender que 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.---

Cabe resaltar 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 del sector pasivo, 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 previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

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". 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, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa.-----

Por lo manifestado concluyo que, las disposiciones contenidas en el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) analizadas precedentemente contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 46 "De la Igualdad de las personas" y 103 "Del Régimen de Jubilaciones" de la Constitución, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerían 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".-----

Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **GERMANA ILDA LOPEZ DE BENITEZ**, 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), respecto de la misma. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta la señora **GERMANA ILDA LOPEZ DE BENITEZ**, promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, Arts. 5 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 y Art. 2 del Decreto N°

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Miryam Pérez Canales
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Alberto Levera
Secretario

1579/04, acompañando a la presente acción los documentos que acreditan su calidad de docente del Magisterio Nacional.-----

Las recurrentes manifiestan que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales consagradas en los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

De la atenta lectura del escrito de promoción de la acción surge que la accionante ataca el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, el cual 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 este apartado, es dable puntualizar que en el caso de autos, la accionante – señora GERMANA ILDA DE BENITEZ - inicio sus aportes y se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la actual, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones la recurrente ya contaba con derechos adquiridos, motivo por el cual la nueva ley no le será susceptible de aplicación.-----

Ahora bien, en cuanto al Art. 2 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, debemos tener en cuenta que éste reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, motivo por el cual el mismo debe seguir igual suerte que el artículo reglamentado.-----

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: *“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 PUBLICO”, 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 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 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 cuanto 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 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 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 funciona...///...

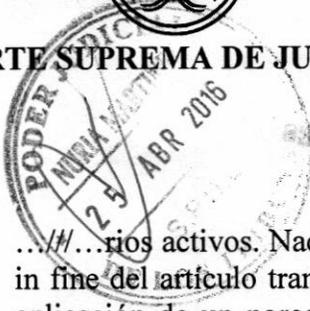
Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GERMANA ILDA DE BENITEZ C/ LOS ARTS.
5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003, C/ EL
ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004 Y C/ EL
ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 DEL
10/07/2008". AÑO: 2014 - N° 719.**

.../...rios 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.

En cuanto a la impugnación del inciso y) del Art. 18, debemos tener en cuenta que el mismo deroga artículos de la Ley N° 1626/00 el cual se refiere a la Función Pública, por lo tanto, y teniendo en cuenta el carácter de docente jubilada del Magisterio Nacional de la accionante, dicha normativa no le es aplicable.

En atención a las manifestaciones vertidas, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucional promovida por la señora GERMANA ILDA DE BENITEZ y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03-, de conformidad al art. 555 del CPC. ES VOTO.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere a los votos de los Ministros, Doctores BAREIRO DE MÓDICA y FRETES, por los mismos fundamentos.-

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
MINISTRA C.S.J.

Abog. Andrés Lopera
Secretario

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 E. BAREIRO de MÓDICK
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 434

Asunción, 21 de Abril 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° 3542/2008 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03-, con relación a la accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICK
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levera
Secretario



Dr. ANTONIO FRETES
Ministro