



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "EDELIRA BENÍTEZ VDA. DE GONZÁLEZ C/ ARTS. 2, 5, 6, 8 Y 18 INC. U) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2008 - N° 276.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Quinientos ochenta*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *Mayo* 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: "EDELIRA BENÍTEZ VDA. DE GONZÁLEZ C/ ARTS. 2, 5, 6, 8 Y 18 INC. U) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Edelira Benítez Vda. de González, 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: Se presenta la Sra. **EDELIRA BENITEZ VDA. DE GONZALEZ**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 5, 6, 8 y 18 inc. u) de la Ley N° 2345/2003 y el Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004.-----

Acompaña copia del Decreto N° 6842 del 21 de diciembre de 1999 en virtud del cual el Ministerio de Hacienda le acuerda pensión dada su calidad de heredera de efectivo de la Policía Nacional.-----

Argumenta que los artículos impugnados vulneran principios, derechos y garantías constitucionales, violan derechos adquiridos y el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el Art. 14 de la Constitución. Finalmente contradicen abiertamente la garantía establecida en el Art. 103 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar, y con relación al Art. 2 de la Ley N° 2345/2003, cabe señalar que dicha normativa ha sido modificada por el Art. 1 de la Ley N° 2527/04, por lo que un pronunciamiento de esta Corte sobre dicha disposición resultaría ineficaz y carente de interés práctico.-----

Por su parte, el Art. 5 establece: "*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*". Debemos tener en cuenta que la recurrente carece de legitimación activa para accionar contra la citada disposición, habida cuenta que la misma hace referencia al modo en que se realizará el cálculo de la remuneración base para poder determinar el monto correspondiente a las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro. Asimismo considero que los Arts. 6 y 18 inc. u) de la ley en cuestión no causan agravio alguno a la recurrente, habida cuenta que de conformidad a la documentación agregada al momento de promover la presente acción, se aprecia que la misma ya fue beneficiada con la pensión correspondiente por un sistema anterior a la promulgación de la ley en cuestión, motivo por el cual no puede agravarse de algo que ya ha adquirido y que se ha incorporado a su patrimonio.-----

En relación al Art. 8 de la ley 2345/2003, considero puntualmente la inexistencia de agravio actual que significa que el gravamen no existe al momento que se resuelve la acción de inconstitucionalidad, ya que dicho artículo normativo ha sido modificado por la

*GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA*  
Ministra

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

*ANTONIO FRETES*  
Ministro

*Abog. Arnaldo Lovera*  
Secretario

Ley N° 3.542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone "Modificase 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*".-----

Evidentemente, lo que tenemos que afirmar es que ciertamente el Artículo atacado ha sido modificado; pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, 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.-----

Nos encontramos justamente ante un caso en que la alteración de las circunstancias que motivaron dicho proceso, hace que ésta haya perdido toda virtualidad práctica. Esta Corte ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia "*debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso*" (CS, Asunción, 5 setiembre, 1997, Ac. y Sent. N° 506).-----

Por último, y en cuanto al cuestionamiento respecto del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, resulta que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción de la Ley N° 3542/2008, el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/2004. Ante tales extremos el Art. 6 del referido decreto se encuentra implícitamente derogado.----

Por los motivos expuestos precedentemente, no corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La accionante Edelira Benítez Vda. de González se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2°, 5°, 6°, 8° y 18° Inc. u) de la Ley N° 2345/03 y el Art. 6° del Decreto N° 1579/04 acompañando debidamente el documento que acredita su calidad de heredera de Efectivo de la Policía Nacional.-----

1- Respecto al Art. 2° de la Ley N° 2345/03 es menester resaltar que esta norma fue derogada expresamente por el Art. 1° de la Ley N° 2527/04, por lo que ha dejado de tener eficacia jurídica. Así también, se recuerda que quedó promulgada la Ley N° 2613 del 10 de junio de 2005, por la que se concede una gratificación anual a los jubilados de la Administración Pública conforme a la disponibilidad presupuestaria a partir de dicha fecha. En ese sentido, ya esta Excma. Corte Suprema de Justicia se ha expedido sobre el tema señalando que: "*carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solo puede decidir en asuntos de carácter contencioso*" (Ac. y Sent. N° 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005), motivos por los cuales creo que corresponde sobreseer la acción en lo concerniente al Art. 2° de la Ley N° 2345/03.-----

2- Considero oportuno mencionar que la accionante de la presente Acción no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación de los Artículos 5° y 6° de la ley de referencia, ya que dichas normas no le afectan, por cuanto es sujeto pasivo -heredera- y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la Ley N° ...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"EDELIRA BENÍTEZ VDA. DE GONZÁLEZ C/  
ARTS. 2, 5, 6, 8 Y 18 INC. U) DE LA LEY N°  
2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N°  
1579/2004". AÑO: 2008 - N° 276.-----**

...2345/03 y por tanto no puede agravarse de algo que ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable.-----

3.- Con relación al Art. 8° de la Ley N° 2345/03, el Art. 103 de la Constitución Nacional dispone que *"La Ley" garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.* Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003, ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con *"...el mecanismo preciso a utilizar"*, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art.137 CN). De ahí que al supeditar el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, la actualización de todos los beneficios 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, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-----

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 CN); la Ley N° 2345/03 supedita la actualización *"...al promedio de los incrementos de salarios del sector público"* y al IPC calculado por el BCP, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar *"...el mecanismo preciso a utilizar"*: Decreto N° 1579/04, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor ajuste", que podría eventualmente servir de factor de ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

3.1.- 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"*.-----

3.2.- 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 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 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 esté 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*

GLADYS MARQUETTI MÓDICA  
Ministra

Abog. Arnaldo Lovera  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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.-----

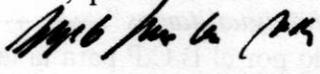
Por otro lado, cabe destacar que si bien se dictó la Ley N° 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/03, no obstante dicha modificación no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.-----

4- En lo que respecta a los Arts. 18° Inc. u) de la Ley N° 2345/03 y 6° del Decreto N° 1579/04 que implican un efecto retroactivo sobre los beneficios ya adquiridos por la accionante, considero que dichas disposiciones contravienen principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 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. 8 de la citada ley.-----

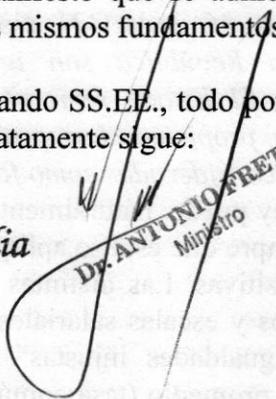
En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad con relación a los Arts. 8° y 18° Inc. u) de la Ley N° 2345/03 y el Art. 6° del Decreto N° 1579/04 por los fundamentos expuestos, no así en relación con los Artículos 2°, 5° y 6° de la citada ley. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere 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 E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
SECRETARIO

SENTENCIA NUMERO: 580  
Asunción, 02 de Mayo de 2.016.-

VISTOS Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

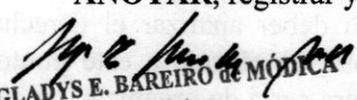
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

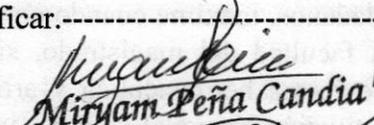
**Sala Constitucional**

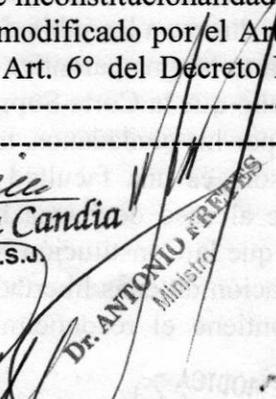
**RESUELVE:**

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 (modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08) y 18 inc. u) de la Ley N° 2345/03 y del Art. 6° del Decreto N° 1579/04, con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
SECRETARIO

