



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “MARIA DINORA CABALLERO DE CABRERA Y MARI PETRONA SOTELO DE RIVEROS C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 QUE MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003”. AÑO: 2016 – N° 438.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil sesenta y seis

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a quince días del mes de setiembre del año dos mil diecisiete, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “MARIA DINORA CABALLERO DE CABRERA Y MARI PETRONA SOTELO DE RIVEROS C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 QUE MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras María Dinora Caballero de Cabrera y Mari Petrona Sotelo de Riveros, 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 señoras María Dinora Caballero de Cabrera y Mari Petrona Sotelo de Riveros promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 Inc. 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 Art. 2 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, y contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 - Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

En autos se constatan copias de las documentaciones que acreditan que las recurrentes revisten la calidad de jubiladas del Magisterio Nacional -Resolución N° 2198 del 11 de octubre de 1999 y Resolución N° 2001 del 28 de septiembre de 2000.-----

Refieren las accionantes que siendo docentes jubiladas se encuentran legitimadas para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alegan que actualmente se encuentran percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que les correspondería por derecho. Consideran que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicitan la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dado a los docentes en actividad.-----

En primer lugar cabe el análisis de 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*

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

DR. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos”.

A fin de esclarecer los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente el Art. 103 de la Constitución Nacional:

“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”.

Se verifica claramente que la Constitución Nacional en su Art. 103 dispone que la Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios 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 BCP como tasa de actualización.

Cabe manifestar que la “actualización” salarial -a la que hace referencia el Art. 103 de la CN- se refiere al reajuste de los haberes en comparación, lo que implica una igualdad de montos base para el cálculo de los haberes devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.

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° 3542/08 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.

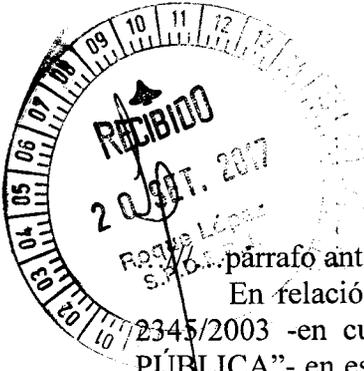
Ahora bien, en relación a la impugnación presentada contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, el cual establece que: *“La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos 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, las señoras María Dinora Caballero de Cabrera y Mari Petrona Sotelo de Riveros iniciaron sus aportes y se jubilaron bajo la vigencia de una ley anterior a la vigente actualmente, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones y pensiones, las citadas accionantes ya contaban con derechos adquiridos, motivo por el cual la disposición recurrida en el párrafo anterior no les produce agravios, ello considerando que dicha disposición no es susceptible de aplicación a las mismas dado el principio constitucional de irretroactividad de la ley.

En cuanto al Art. 2 del Decreto N° 1579/04, es dable considerar que dicha disposición reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 que fuera analizado precedentemente, esta circunstancia conlleva a determinar que la disposición impugnada en este punto debe correr igual suerte que el artículo reglamentado analizado en el ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“MARIA DINORA CABALLERO DE CABRERA Y MARI PETRONA SOTELO DE RIVEROS C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 QUE MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003”. AÑO: 2016 – N° 438.-----



..... párrafo anterior.-----

En relación a la impugnación presentada contra el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”- en este punto de análisis debemos tener en cuenta que las recurrentes revisten el carácter de jubiladas del Magisterio Nacional, por tanto, la disposición que pretenden reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no resulta aplicable a las mismas.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad 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- en relación a la señoras María Dinora Caballero de Cabrera y Mari Petrona Sotelo de Riveros, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las señoras **MARIA DINORA CABALLERO DE CABRERA y MARI PETRONA SOTELO DE RIVEROS**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, se presentan a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículo 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”**; y 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, acompañan las instrumentales que acreditan su calidad de JUBILADAS DEL MAGISTERIO NACIONAL.-----

Alegan las accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 43, 46, 103, 105, 137 de la Constitución y fundamentan su acción manifestando, entre otras cosas, que “(...) las Jubilaciones son imprescriptibles, vitalicias y de carácter tuitivo (...)”.-----

TRANSCRIPCIÓN 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 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).-----

Miryam Peña Candia
 MINISTRA C.S.J.

DR. ANTONIO FRETES
 Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
 Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
 Secretario

El Artículo 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 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”.-----

ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

El Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, impugnado en autos, fue modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08, sin embargo tal modificación no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de 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 prescribe: “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 Subrayado son míos).-----

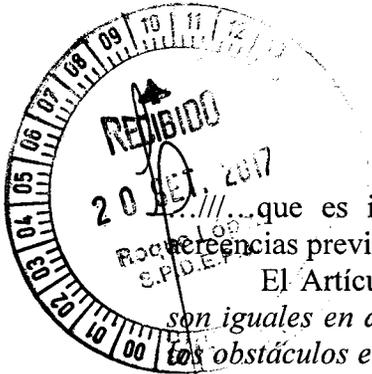
De la norma transcrita se desprende que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al “Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central 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”.-----

La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional (Artículo 103) implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos debiera favorecer de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes deberían 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.-----

Es de 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 ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MARIA DINORA CABALLERO DE CABRERA Y MARI PETRONA SOTELO DE RIVEROS C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 QUE MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2016 - N° 438.-----



...que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las prestaciones 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*". 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.-----

Por lo relatado concluyo que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) contraviene manifiesta e indudablemente normas de índole constitucional, siendo la incompatibilidad del mismo con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.-----

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Constitución, en virtud de la supremacía de esta, pues carecería 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*".-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y el **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04** que lo reglamenta, considero que las accionantes no se encuentran legitimadas a los efectos de su impugnación, pues dichas normas no les son aplicables, en razón de que las mismas han adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03, según se corrobora mediante las instrumentales agregadas a fs. 4 y 6 de autos. Por tal motivo, difícilmente pueden agravarse de algo que ya han adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que les es propio e inmodificable, por lo que no corresponde su análisis.-----

Tampoco se encuentran legitimadas a los efectos de la impugnación del **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003**, 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 2º- 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 jubiladas del Magisterio Nacional de las accionantes dicha norma no les es aplicable y por lo tanto, no les causa agravio.-----

Así las cosas, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la presente Acción de Inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar respecto de las señoras **MARIA DINORA CABALLERO DE CABRERA** y **MARI PETRONA SOTELO DE RIVEROS**, la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03). Es mi voto.-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

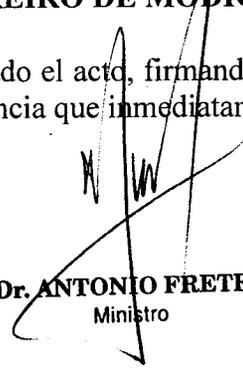
GLADYS E. MARSIRO de MÓNICA
Ministra

Abeg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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

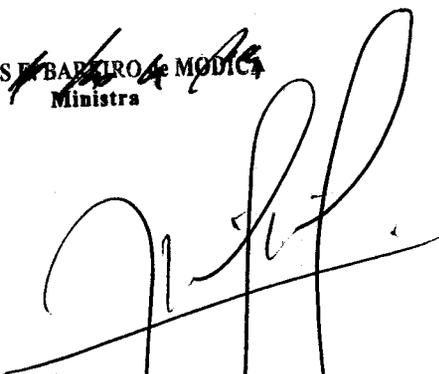
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS BAREIRO DE MÓNICA
Ministra

Ante mí:

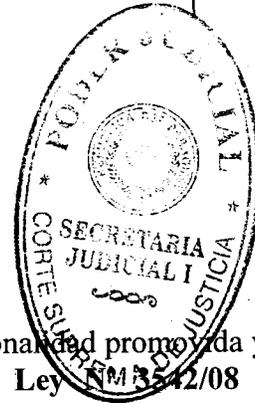

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1066

Asunción, 15 de setiembre de 2017.-

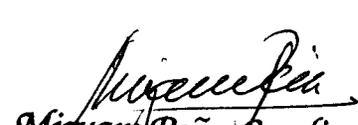
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

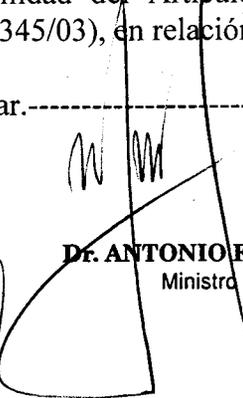
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:



HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 5342/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), en relación a las accionantes.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS BAREIRO DE MÓNICA
Ministra

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario