

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *mil trescientos setenta y dos*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *octubre* del año dos mil diecisiete, estando 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: "AURELIA LEGAL DE SILVERO C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y ART. 1° DE LA LEY 3542/08"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Aurelia Legal de Silvero, 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 **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta ante esta Corte la Sra. **AURELIA LEGAL DE SILVERO**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 inc. y) de la Ley N°.2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de jubilaciones y Pensiones del Sector Público", Art. 2° del Decreto N°.1579/2004 y Art. 1° de la Ley N°.3542/2008 "Que modifica el Art. 8° de la Ley N°.2345/2003 De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público".-----

Acredita su legitimación activa, con la copia autenticada de la Resolución N°1487 de fecha 03 de noviembre de 1994, dictada por el Ministerio de Hacienda, por la que se acuerda jubilación ordinaria a Funcionarios de la Administración Pública y a Docentes del Magisterio Nacional" (fs. 2-5). Alega que tales normas afectan varias disposiciones constitucionales, que resguardan los derechos adquiridos de aquellas personas que poseen derechos contemplados en normas constitucionales. Menciona que con dicha disposición del Poder Legislativo se vulnera los artículos 46,103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

Sostiene como fundamento de su pretensión que, el hecho de que la ley determine que los haberes jubilatorios serán actualizados de oficio de acuerdo al promedio de los incrementos de salarios del sector público, a más de establecer el tope de dichas tasas de actualización a través del índice de precios al consumidor (IPC), les llevará a percibir menores beneficios que los que percibían bajo el amparo de las normativas especiales que les otorgaban similares beneficios de los de los funcionarios públicos en actividad.-----

El Fiscal Adjunto, Augusto Salas Coronel, al contestar la vista, conforme Dictamen N°998 de fecha 22 de julio de 2016 (fs.12/15), recomienda , hacer lugar parcialmente a la presente acción, en cuanto al Art. 1° de la Ley N°.3542/2008 "Que modifica Art. 8 de la Ley N°.2345/03", Art. 18 inc. y) de la Ley N°2345/2003 Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del y Art.2 del Decreto N°.1579/2004, sobre la base de que vulnera el principio de igualdad, consagrado en la Carta Magna, en razón de que las normas legales atacadas, establecen diferencias a través de cálculos matemáticos subjetivos, tales como lo es el promedio de incrementos del sector público, limitado por la tasa de índice de precios al consumidor.-----

Pasando al estudio de los artículos impugnados tenemos que:-----

- 1) 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

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

Dr. Antonio Fretes
DR. ANTONIO FRETES
Ministro

Glady's Bareiro de Modica
GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra
Abog. Julio C. Parón Martínez
Abog. Julio C. Parón Martínez
Secretario

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".-----

2.- el Artículo 2° del Decreto N°.1579/04: "Remuneración Base. La Remuneración Base establecida en el Artículo 5° de la Ley N°.2345/03 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".-----

3.- El Artículo 18 inc. y) de la Ley N°.2345/03: "A partir de la fecha de la Publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: y) los Artículos 10.5 y 106 de la Ley 1626/00....".-----

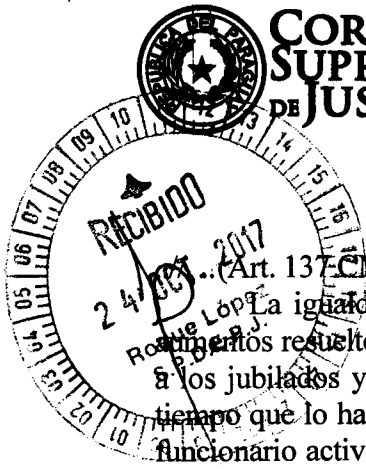
4. Y finalmente, el Artículo 1° de la Ley 3542/2008, introduce la siguiente modificación: "Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizarán anualmente, de oficio, 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...".-----

Respecto a la impugnación del Art. 5° de la Ley N°.2345/2003 y el Art. 2° del Decreto N°.1579/2004, corresponde el rechazo, pues el accionante ha iniciado su aporte y se ha jubilado bajo la vigencia de una ley anterior a la actual, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones, el citado accionante ya contaba con derechos adquiridos, motivo por el cual la nueva ley no afecta al mismo. Dichas disposiciones no son susceptibles de aplicación al accionante dado el principio constitucional de irretroactividad de la ley.-----

Con respecto a la impugnación del artículo 18 inc. y) de la Ley N.º 2.345, corresponde el rechazo por falta de legitimación, pues la accionante no se encuentra legitimada para impugnarlo, por cuanto la misma es jubilada del Ministerio de Educación y Cultura y el referido artículo deroga los artículos 105 y 106 de la Ley N.º. 1626/00 "De la Función Pública".-----

Finalmente, entrando a examinar el texto de la norma impugnada, Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 "Que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", no ha variado sustancialmente la cuestión regulada por dicha norma. Es por ello que los agravios del accionante persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando por tanto un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación a la normativa vigente. Ello porque tenemos el deber constitucional y legal de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de dar respuesta al justiciable, además de satisfacer el interés público en la protección y defensa de los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, nuestra Carta Magna garantiza la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, de ahí que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos de los justiciables, máxime cuando en aplicación del principio *jura novit curiae*, ello no sólo es una facultad, sino que es deber del magistrado identificar el derecho positivo aplicable al caso, de manera a emitir un pronunciamiento congruente.-----

Respecto a este artículo y aun con la modificación introducida por el Art. 1° de la Ley 3542/2008, la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema 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, o su modificatoria, la Ley 3542/2008, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional aludida, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige en nuestro ordenamiento positivo ...//...



.....(Art. 137 CN).-----
La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional, implica que los beneficios resultos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, debe favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción 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.-----

Sin embargo, al supeditar la actualización de los beneficios pagados por la Dirección General de jubilaciones y Pensiones de forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. Tampoco la actualización debería hacerse en función a la variación del índice de Precios del Consumidor (IPC) calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con los activos.----

Por las razones precedentemente expuestas, notando que el Art. 1° de la Ley N°.3542/2008 "Que modifica el Art. 8° de la Ley N°.2345/2003 De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" aun con la modificación introducida, sigue colisionando el Art. 103 de nuestra Carta Magna, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N°.3542/2008 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N°. 2345/2003 De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" -----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora "Aurelia Legal de Silvero", por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilada del Magisterio Nacional conforme a la Resolución N° 1487 de fecha 3 de noviembre de 1994 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03; Art. 2 del Decreto N° 1579/04 y Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03".-----

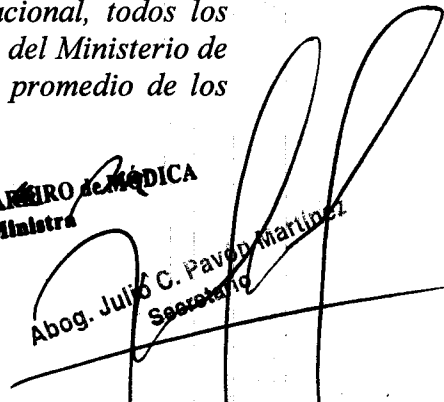
1- Que en primer lugar, considero oportuno mencionar que la Señora Aurelia Legal de Silvero no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 y del Art. 2 del Decreto N° 1579/04, ya que dichas normas no le afectan, por cuanto es sujeto pasivo-jubilada y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio de la jubilación es anterior a la Ley N° 2345/03 y por tanto no puede agravarse de algo que ha adquirido, que ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable.-----

2- En cuanto al Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 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 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 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*


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


DR. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 N° 3542/08, puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional trascripta, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, 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 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. ----

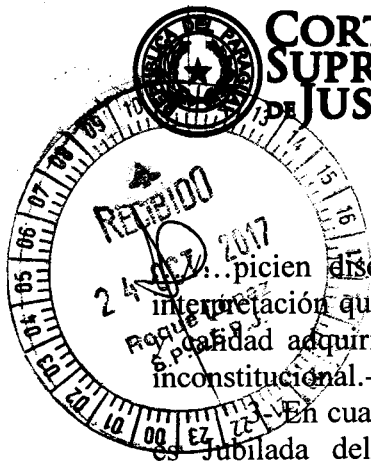
El Art. 46 de la CN dispone: “De la Igualdad de las personas: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas 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 pro...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "AURELIA LEGAL DE SILVERO C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y ART. 1° DE LA LEY 3542/08". AÑO: 2016 - N° 344.-----

...picien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que favorezca la discriminación que significa que una persona con derechos de jubilación adquiridos, resulte menoscaba y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

En cuanto al Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 cabe señalar que la accionante es jubilada del Magisterio Nacional y la norma impugnada guarda relación con disposiciones de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública" que no le resulta aplicable por tener el Magisterio Nacional una legislación especial, razón por la cual no procede el estudio de ese agravio conforme al Art. 552 del C. P. C.-----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas, opino que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad con relación al Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03". Es mi voto.-----

A su turno el Doctor FRETES manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora PEÑA CANDIA, 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 E. BAREKHO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1372.-

Asunción, 13 de octubre 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 Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 "Que modifica 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", con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. Antonio Fretes
Ministro

GLADYS E. BAREKHO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

