



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "STELLA MARIS AIDA EMILIA BALMELLI VDA. DE GUILLEN C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03; MODIFICADO POR EL ART. 1° DE LA LEY 3542/08; ART. 18 INC. H), O) Y R) DE LA LEY 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N° 1579/2004". AÑO: 2016- N° 1176.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Ochocientos ocho.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los **diez** días del mes de **agosto** 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: "STELLA MARIS AIDA EMILIA BALMELLI VDA. DE GUILLEN C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03; MODIFICADO POR EL ART. 1° DE LA LEY 3542/08; ART. 18 INC. H), O) Y R) DE LA LEY 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Stella Maris Aida Emilia Balmelli Vda. de Guillen, 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 Stella Maris Aida Emilia Balmelli vda. de Guillen promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 8 y su modificatoria - Art. 1 de la Ley 3542/08 -; contra el Art. 18 Incs. h), r) y o) de la Ley N° 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*" y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Acredita su calidad de heredera de jubilado de la Administración de Justicia con copia autenticada de la Resolución N° 25112/634 de fecha 21 de marzo de 2006, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda.-----

Argumenta que las normas impugnadas vulneran derechos y garantías contenidas en los Arts. 14, 46, 47, 102, 103 y 109 de la Constitución Nacional.-----

La accionante peticiona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad les sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas, consecuentemente se disponga que el monto que perciben en concepto de pensión o haber jubilatorio sea actualizado y equiparado al monto que perciben los funcionarios en actividad.-----

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 PÚBLICO", 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*".-----

Abog. Julio C. Pavón Marrozz
- Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

A fin de aclarar los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos 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”. 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 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 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...!!!...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "STELLA MARIS AIDA EMILIA BALMELLI VDA. DE GUILLEN C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03; MODIFICADO POR EL ART. 1° DE LA LEY 3542/08; ART. 18 INC. H), O) Y R) DE LA LEY 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N° 1579/2004". AÑO: 2016 – N° 1176.-----



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 Inc. h) del Art. 18 de la Ley N° 2345/2003 "*Por el cual se deroga el Art. 2 del Decreto-Ley N° 23/54*", en lo concerniente a la impugnación de la citada disposición, cabe señalar que el Art. 2 del Decreto-Ley N° 23/54 hace referencia al modo de acceder a la jubilación de manera extraordinaria; y respecto a los incisos o) y r) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, los cuales hacen referencia a la derogación de disposiciones vinculadas a la equiparación de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad; al momento de analizar los agravios planteados en autos, se advierte que en la Resolución N° 25112/634 de fecha 21 de marzo de 2006 se verifica que la recurrente se encuentra en calidad de heredera de jubilado de la administración de justicia, por tanto no le es susceptible de aplicación las disposiciones que pretende reivindicar por medio de esta acción.-----

En relación a la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición cuestionada era reglamentaria del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta en la Ley N° 3542/08, 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 así el Decreto Reglamentario N° 1579/04.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Stella Maris Aida Emilia Balmelli vda. de Guillen en 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 la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora **Stella Maris Aida Emilia Balmelli Vda. De Guillen**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abog., acompaña a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad documentos que acreditan su calidad de **Heredera de Jubilado de la Administración Pública**, impugnando por dicha representación los Art. 8° de la Ley N° 2345/03, Modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008; Art. 18° incisos h), o) y r) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6° del Decreto del Poder Ejecutivo N° 1579/04.-----

1- Considero que si bien el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, 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° 3542/2008 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 de fecha 24 de diciembre de 2003 "**De Reforma Y Sostenibilidad De La Caja Fiscal. Sistema De Jubilaciones Y Pensiones Del Sector Publico**", 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*

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO...
Ministro

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

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 3542/2008, 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 N° 3542/2008, 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 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 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- En cuanto a la impugnación del Art. 18 incs. h), r) y o) de la Ley N° 2345/2003, la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de los citados incs., por cuanto es Heredera de Jubilado, y los mismos hacen referencia a la derogación de disposi...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"STELLA MARIS AIDA EMILIA BALMELLI VDA. DE GUILLEN C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03; MODIFICADO POR EL ART. 1° DE LA LEY 3542/08; ART. 18 INC. H), O) Y R) DE LA LEY 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N° 1579/2004". AÑO: 2016 - N° 1176.-----



operaciones vinculadas a la equiparación de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, por lo que teniendo en cuenta el carácter de Heredera de la accionante dicha norma no le es aplicable, es decir, no le causa agravios.

3- Finalmente, opino que corresponde el sobreseimiento respecto al Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, al no estar vigente el art. 8 de la Ley N° 2345/2003 (por modificación de una ley posterior) tampoco lo está su decreto reglamentario.-----

4- En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, con 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:

Peña
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

Ante mí:
[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 808.
Asunción, 09 de agosto de 2.017.-
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° 3542/08 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03-, en relación con la accionante.-----
ANOTAR, registrar y notificar.-----

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra

Ante mí:
[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

