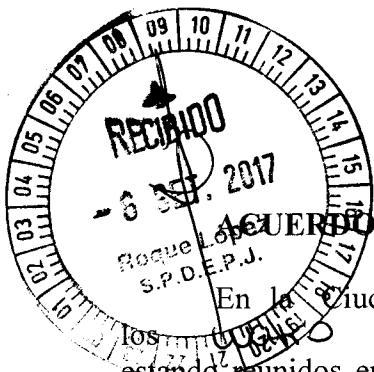




CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "AGUSTIN PENAYO ZARZA, DOROTEA SHNEIDER DE MIÑO Y ARNALDO MARCIA CABRERA GARCETE C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 18º INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/03". AÑO: 2016 – Nº 576.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *noventa y cinco*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *06* días del mes de *septiembre* del año dos mil diecisiete, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Exemos. 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: "AGUSTIN PENAYO ZARZA, DOROTEA SHNEIDER DE MIÑO Y ARNALDO MARCIA CABRERA GARCETE C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 18º INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Agustín Penayo Zarza, Dorotea Shneider de Miño y Arnaldo Marcia Cabrera Garcete, 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: Los señores Agustín Penayo Zarza, Dorotea Shneider de Miño y Arnaldo Marcia Cabrera Garcete promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 y contra el inc. y) del Art. 18 de la Ley Nº 2345/03 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO.*-----

Se advierte en autos copias de las resoluciones por medio de las cuales se ha acordado la jubilación ordinaria respectiva a los señores Agustín Penayo Zarza y Arnaldo Marcia Cabrera Garcete, ambos funcionarios de la Administración Pública. Por otro lado, de las documentaciones agregadas en autos se advierte que la señora Dorotea Shneider de Miño reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional.-----

Argumentan los accionantes que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos en los 6, 14, 46, 102, 103, 109 y 137 de la Constitución Nacional. Los recurrentes peticionan que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad les sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones objetadas; consecuentemente se disponga que el monto que perciben mensualmente en concepto de haber jubilatorio sea actualizado al monto que perciben los funcionarios en actividad.-----

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley Nº 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: "*Modifícase el Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", de la siguiente manera: Art. 8º.- 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*

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Augusto G. Pavón Martínez
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

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 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, implica una igualdad de montos base para el cálculo de los 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° 3542/2008 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 relación a la impugnación presentada por los señores Agustín Penayo Zarza y Arnaldo Marcia Cabrera Garcete contra el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00- cabe manifestar que el mismo también conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone “La Ley garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”, consecuentemente, la disposición atacada crea mayores desigualdades en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.

Ahora bien, en relación a la impugnación referida al mismo Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00- presentado por la señora Dorotea Shneider de Miño, cabe manifestar que al constatarse que la citada recurrente reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional, la disposición contenida en la Ley N° 1626/2000, el cual que pretende reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no es susceptible de aplicación a la misma.

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad y consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“AGUSTIN PENAYO ZARZA, DOROTEA SHNEIDER DE MIÑO Y ARNALDO MARCIA CABRERA GARCETE C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 18º INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/03”. AÑO: 2016 – Nº 576.-----



Forma de Art. 105 de la Ley Nº 1626/00- en relación a los señores Agustín Penayo Zarza y Arnaldo Marcia Cabrera Garcete. Así mismo, corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar únicamente la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley Nº 3542/08 en relación a la señora Dorotea Shneider de Miño, todo ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C. **ES MI VOTO.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Los señores **AGUSTIN PENAYO ZARZA, DOROTEA SHNEIDER DE MIÑO** y **ARNALDO MARCIA CABRERA GARCETE**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presentan a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Artículo **18 inciso y) de la Ley Nº 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**; y contra el **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 “QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 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 JUBILADOS de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y del MAGISTERIO NACIONAL.-----

Alegan los accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 14, 46, 102, 103, 105, 109, 137 de la Constitución y fundan su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas ocasionan graves perjuicios económicos a sus intereses y derechos adquiridos como jubilados.-----

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 Artículos 18 inc. y) de la Ley Nº 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 1 de la Ley Nº 3542/08 “QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 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).-----

ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Con respecto a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08**, que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03, cabe mencionar que 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

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 transcripta 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”.-----

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.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03**, al derogar el Art. 105 de la Ley 1626/00 que dice: “Los haberes jubilatorios serán actualizados automáticamente en los mismos porcentajes de sueldos dispensados a los funcionarios en actividad considerando las categorías y cargos correspondientes, de conformidad al Artículo 103 de la Constitución Nacional”, se produce la existencia de un “efecto retroactivo” sobre los beneficios ya adquiridos por los accionantes: **AGUSTIN PENAYO ZARZA y ARNALDO MARCIA CABRERA GARCETE**, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto esta última previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público en actividad, creando de esta manera una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la ...//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“AGUSTIN PENAYO ZARZA, DOROTEA SHNEIDER DE MIÑO Y ARNALDO MARCIA CABRERA GARCETE C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008 QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 18º INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/03”. AÑO: 2016 – Nº 576.-----



Ley Nº 2345/03).-----
Así las cosas, la normativa contemplada en el inciso y) del Artículo 18 de la Ley Nº 2345/03 contraviene el Artículo 14 de la Constitución que dice: *“Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado”*.-----

Por lo manifestado hasta aquí, concluyo que el **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03) y el **inc. y) del Artículo 18 de la Ley Nº 2345/03** contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de los mismos 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 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”*.-----

Por otro lado, es dable señalar que la accionante: **DOROTEA SHNEIDER DE MIÑO** no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del **Artículo 18 inciso y) de la Ley Nº 2345/2003**, por cuanto que el mismo deroga los Artículos 105 y 106 de la Ley Nº 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 jubilada del Magisterio Nacional de la accionante dicha norma no le es aplicable y por lo tanto, no le causa agravio.-----

Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por los señores **AGUSTIN PENAYO ZARZA** y **ARNALDO MARCIA CABRERA GARCETE**, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03) y del **inc. y) del Artículo 18 de la Ley Nº 2345/03**, respecto de los mismos. Asimismo, corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **DOROTEA SHNEIDER DE MIÑO** y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03), respecto de la misma. 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:

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

Br. ANTONIO FRETES
Ministro

Gabriela Shneider de Miño
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 950-

Asunción, 04 de ~~setiembre~~ de 2.017.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:



HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00-, en relación a los señores Agustín Penayo Zarza y Arnaldo Marcia Cabrera Garcete.-----

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08, en relación a en relación a la señora Dorotea Shneider de Miño.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Ante mí:

Maryam Doña Candia
Maryam Doña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO...
Dr. ANTONIO...
Ministro

GLADYS Y. BARRERO de MODICA
GLADYS Y. BARRERO de MODICA
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario