

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "TOMASA BEATRIZ VILLALBA VDA DE PEÑA C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, ART. 18º INCISO W) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6º DEL DECRETO Nº 1579/2004". AÑO: 2016 - Nº 39.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Wentocientos onceenta y siete.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *06* días del mes de *Julio* 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, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **ANTONIO FRETES** y **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "TOMASA BEATRIZ VILLALBA VDA DE PEÑA C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, ART. 18º INCISO W) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6º DEL DECRETO Nº 1579/2004"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Tomasa Beatriz Villalba Vda. de Peña, 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 Tomasa Beatriz Villalba Vda. de Peña, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 "*QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY Nº 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*", contra el Art. 18º Inc. w) de la Ley Nº 2345/03, y contra el art. 6 del Decreto Reglamentario Nº 1579/04.-----

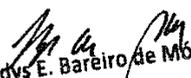
Justifica su legitimación con la copia del documento obrante a fs. 4 (cuatro), con el cual acredita su calidad de beneficiaria de pensión por parte del Ministerio de Hacienda.----

La recurrente manifiesta que se encuentra agraviada o más bien ha sido lesionada como consecuencia de la aplicación de las disposiciones legales recurridas por esta vía. Por ello pretende la inaplicabilidad de las mismas.-----

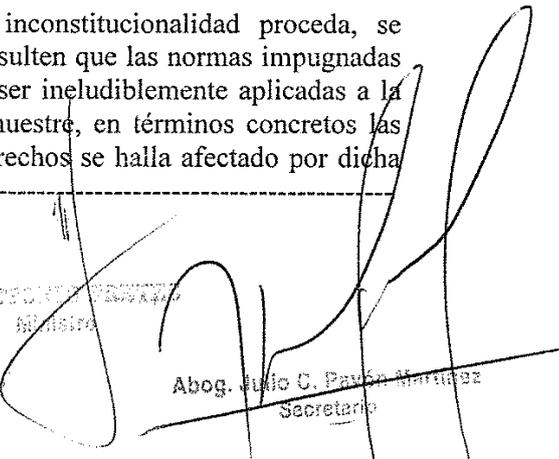
De la lectura del escrito de acción surge que la recurrente no ha individualizado la norma o principio constitucional supuestamente conculcados con las disposiciones legales que fueran impugnadas por este medio. Además vemos que los argumentos expuestos en el escrito de promoción de acción son desprolijos y poco concisos.-----

Recordemos que la constitucionalidad o no de una norma legal o acto administrativo, está dada por la discrepancia existente entre lo que ésta dispone y lo que el precepto constitucional manda. Por lo tanto, cuando se alega la inconstitucionalidad de un acto normativo o administrativo por violación de la norma aplicable, ello supone que la misma es contraria al contenido o el sentido de las normas expresas o derivadas consagradas en la Constitución Nacional.-----

Consecuentemente, para que la demanda de inconstitucionalidad proceda, se requieren que medien actos inequívocos de los cuales resulten que las normas impugnadas como violatorias de la Constitución han sido o han de ser ineludiblemente aplicadas a la accionante; por lo tanto, es indispensable que ésta demuestre, en términos concretos las circunstancias particulares en que el ejercicio de sus derechos se halla afectado por dicha aplicación, y exprese claramente la norma vulnerada.-----


Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Por lo tanto, al haberse obviado un requisito fundamental para la procedencia de la acción, cual fuere el de identificar de manera concreta la norma o principio constitucional infringido por las disposiciones legales cuestionadas, la impugnación formulada no puede tener acogida.-----

Por los motivos expuestos precedentemente, considero que no debe hacerse lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Tomasa Beatriz Villalba Vda. de Peña. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Tomasa Beatriz Villalba Vda. de Peña, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de pensionada (heredera) de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación conforme a la Resolución DGJP N° 2650 de fecha 11 de octubre de 2010 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03", Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Manifiesta la accionante que las disposiciones legales impugnadas violan lo establecido en los Arts. 46 y 103 de la Carta Magna, y que la aplicación del porcentaje correspondiente utilizando el Índice de Precios al Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación que se aplica al universo de los jubilados debe respetar las distintas jerarquías y escalas salariales de los beneficiarios jubilados, cuyos haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

1- Considero que si bien el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 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 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 transcrita, 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 injustos no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*".-----...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"TOMASA BEATRIZ VILLALBA VDA DE PEÑA C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, ART. 18º INCISO W) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6º DEL DECRETO Nº 1579/2004". AÑO: 2016 - Nº 39.**



...///... 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 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 relación con la impugnación referida al Art. 18 Inc. w) de la Ley Nº 2345/03 creo oportuno considerar que el mismo contraviene 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. 1º de la Ley Nº 3542/08.-----

3- Finalmente, cabe señalar que el Art. 6 del Decreto Nº 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley Nº 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente, con la nueva redacción instituida en la Ley Nº 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 el mecanismo previsto en el Decreto Nº 1579/04. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración de esta Sala no surge como controversial sino meramente abstracto y la


Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica
Ministra


Miryam José Candia
MINISTRA C.B.J.


Dr. Antonio Ferreres
Abogado
Juan C. Favón Martínez
Secretario

eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----

Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas, opino que se debe hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 y del Art. 18 Inc. w) de la Ley N° 2345/03 en relación con la accionante. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Comparto la conclusión a la que han arribado la Dra. Gladys Bareiro de Mónica respecto al Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 y del Art. 6° del Decreto N° 1579/2004; sin embargo, considero que en relación al Art. 18 inc. w) corresponde el rechazo de la presente acción porque la accionante no ha mencionado de manera expresa el agravio constitucional que dicha norma le ocasiona. En cuanto al Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 me permito manifestar cuanto sigue.-----

La accionante, Tomasa Beatriz Villalba Vda. de Peña, heredera del Suboficial Principal de las Fuerzas Armadas Lucio Rafael Peña Blanco quien falleciera en acto de servicio, sostiene que el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 no solo vulnera lo expresamente preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, sino también lo dispuesto por los Arts. 46 y 14 de la Carta Magna.-----

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos, es menester aclarar –en primer término– el contenido y alcance del precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega. El Art. 103 de nuestra Carta Magna prescribe: “...*Del Régimen de Jubilaciones. Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y 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*”. (Negritas son mías).-----

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcrita. La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial – dispuesta por el Art. 103 de la Carta Magna – se refiere al reajuste de los haberes en comparación e implica la utilización del mismo criterio para el aumento –actualización– de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados, y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.-----

Hecha la aclaración que precede y siguiendo con el análisis de la acción presentada – en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones – la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones supedita la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 – que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 –. Este artículo establece la actualización de oficio de forma anual de los haberes jubilatorios y pensiones en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, lo cual constituye una aplicación arbitraria que no condice con el texto constitucional, en razón de que el IPC no siempre coincide con el 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.-----

En efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los pasivos –jubilados y pensionados –, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción en que lo ejecuta el Ministerio de Hacienda respecto de los activos (el subrayado es mío).-----

De allí que, en el caso de que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe ...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“TOMASA BEATRIZ VILLALBA VDA DE PEÑA C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, ART. 18º INCISO W) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6º DEL DECRETO Nº 1579/2004”. AÑO: 2016 – Nº 39.-----



.....producir aquel aumento – en igual porcentaje – sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.-----

Finalmente, cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley Nº 2345/2003 – o su modificatoria la Ley Nº 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 nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución).-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley 3542/2008 –que modifica el Art. 8º de la Ley 2345/2003– con relación al accionante. Es mi voto.-----

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:

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FERRER
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ante mí:

SENTENCIA NUMERO: 487

Asunción, 6 de Julio de 2018 .-

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 Nº 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público” y 18 inc. w) de la Ley Nº 2345/2003-, con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FERRER
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

