

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “DANIEL CARDOZO NUÑEZ C/ RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DGJP-B N° 1996 DEL 18 DE MAYO DEL 2016 DICTADA POR LA S.S.E.A.F. DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008”. AÑO: 2016 – N° 1147.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Quinientos sesenta y dos.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a *veinte* días del mes de *Julio* del año dos mil *dieciocho*, 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: “DANIEL CARDOZO NUÑEZ C/ RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DGJP-B N° 1996 DEL 18 DE MAYO DEL 2016 DICTADA POR LA S.S.E.A.F. DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Daniel Cardozo Nuñez, en causa propia.---

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: El Abg. Daniel Cardozo Nuñez promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 “Que modifica y amplía la Ley N° 2345/03 De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Publico” y contra la Resolución DGJP-B N° 1996 del 18 de mayo de 2016, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda.-----

Se advierte en autos la copia de la Resolución N° 200 de fecha 14 de octubre de 1998, dictado por el Ministerio de Hacienda, en virtud del cual se acuerda la jubilación al señor Daniel Cardozo Nuñez.-----

Refiere la accionante que siendo jubilado de la administración pública se encuentra legitimado activamente para plantear la presente acción contra las citadas disposiciones, alega que actualmente se encuentra percibiendo una jubilación cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Considera que el porcentaje establecido para determinar el monto que percibe en concepto de jubilado de la Administración Publica, vulnera el Art. 103 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad tanto de la disposición impugnada como también de la Resolución Administrativa DGJP-B N° 1996 del 18 de mayo de 2016, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda.-----

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 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*

Dr. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martine
Secretario

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".-----

Corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional denunciada como conculcada por la accionante, así tenemos al art. 103 que expresa: "*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 cuantos 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.-----

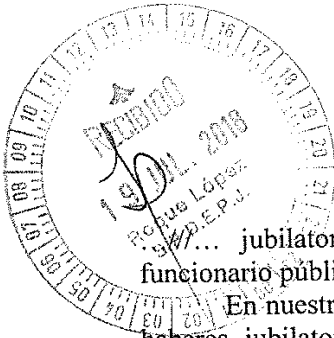
Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial - a la que hace referencia el Art. 103 de la CN - se refiere al reajuste de los haberes en comparación, implica una igualdad de montos base para el cálculo de los devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.-----

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 sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes...///...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"DANIEL CARDOZO NUÑEZ C/ RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DGJP-B N° 1996 DEL 18 DE MAYO DEL 2016 DICTADA POR LA S.S.E.A.F. DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008". AÑO: 2016 - N° 1147.**



... 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.

Por lo expuesto en el párrafo anterior, estando la Resolución DGJP-B N° 1996 del 18 de mayo de 2016 -dictada por el Ministerio de Hacienda- fundada en la norma citada, deviene también inconstitucional.

Basado en las consideraciones que anteceden corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad, declarando la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 referente al porcentaje establecido para el cálculo de la jubilación y en consecuencia también la inaplicabilidad de la Resolución DGJP-B N° 1996 del 18 de mayo de 2016 -dictada por el Ministerio de Hacienda- única y exclusivamente la parte en la que dispone el monto del haber jubilatorio al Abg. Daniel Cardozo Nuñez permaneciendo vigente el resto de la resolución, todo ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.


A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El señor Daniel Cardozo Nuñez, Abogado, en causa propia, en su calidad de Jubilado de la Administración Pública, se presenta a fin de solicitar a esta la Corte Suprema de Justicia la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la Resolución Administrativa DGJP-B N° 1996 del 18 de mayo de 2016 dictada por la S.S.R.A.F. Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda y del Art. 1° de la Ley N° 3542/08.

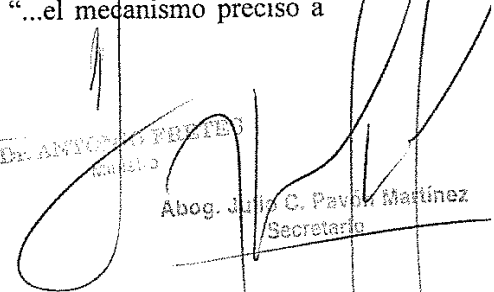
En primer lugar, corresponde realizar el análisis del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que reza: "...Modifícase el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", de la siguiente manera: "Art. 8: Conforme lo dispone 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..."

Primeramente debemos afirmar que el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03, pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3542/08, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada.

El Art. 103 de la C.N. dispone que "La Ley" garantizará 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 a "...el mecanismo preciso a


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peño Candia
MINISTRA C.O.J.


DR. ANTONIO FERRER
Jefe de Sala

Abog. Julio C. Pardo Martínez
Secretario

utilizar” la Ley N° 3542/08 no puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecería de validez (Art. 137 CN).-----

La Constitución Nacional ordena que la ley garantice “...la actualización” de los haberes jubilatorios “...en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad” (Art. 103 CN); la Ley N° 3542/08 supedita “a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el BCP”, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar el mecanismo preciso a utilizar, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el “Factor Ajuste” que podría eventualmente servir de factor de ajuste, pero no para actualizar los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

El Artículo 46 de la C.N. 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 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. 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, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

Del mismo modo corresponde declarar la inconstitucionalidad del Art. 1 Resolución Administrativa DGJP-B N° 1996 del 18 de mayo de 2016 dictada por Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, porque realiza la aplicación directa de la norma estudiada precedentemente y considerada inconstitucional.-----

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas, opino que debe hacerse lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida declarando inaplicables el Art. 1 Resolución Administrativa DGJP-B N° 1996 del 18 de mayo de 2016 dictada por Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda y el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, en relación al accionante Daniel Cardozo Núñez. ES MI VOTO.-----

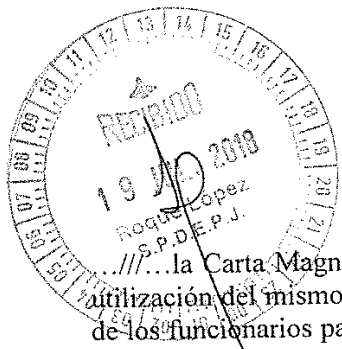
A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Comparto la conclusión a la que han arribado los Ministros que me antecedieron, y me permito manifestar cuanto sigue.-----

El accionante DANIEL CARDOZO NUÑEZ, es jubilado de la Administración Pública. Señala que el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 vulnera lo expresamente preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional.-----

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 ...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “DANIEL CARDOZO NUÑEZ C/ RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DGJP-B N° 1996 DEL 18 DE MAYO DEL 2016 DICTADA POR LA S.S.E.A.F. DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008”. AÑO: 2016 – N° 1147.-----



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

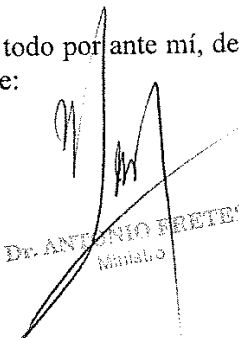
Finalmente, cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 – o su modificatoria la Ley N° 3542/2008 –, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional aludida, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (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. 1° de la Ley 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003– con relación al accionante y asimismo declarar la inconstitucionalidad de la Resolución DGJP- B N° 1996 del 18 de mayo de 2016. Es mi voto.-----

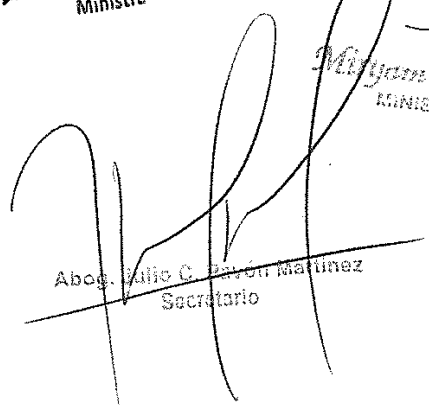
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Dra. Gladys Barreira de Modica
Ministra


Miryam Stella Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

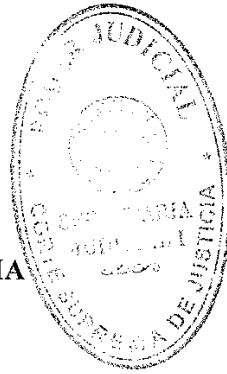
Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: SG2-

Asunción, 17 de Julio de 2018 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la



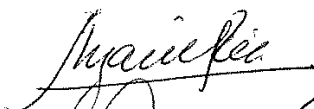
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"-, y de la Resolución DGIP-B N° 1996 del 18 de mayo de 2016, dictada por el Ministerio de Hacienda, con relación al accionante.-----

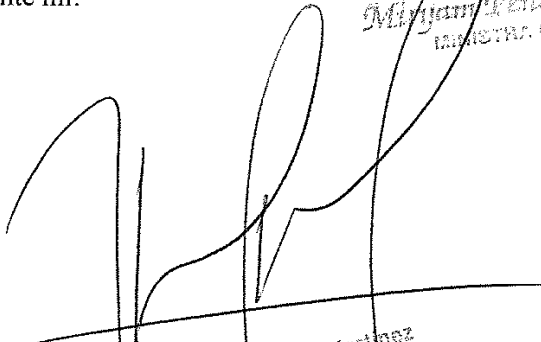
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys Z. Barenz de Mónica
Ministra

Ante mí:


Miryam Peña Canfía
Ministra C.S.J.


Dr. ANTONIO PRESERI
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario