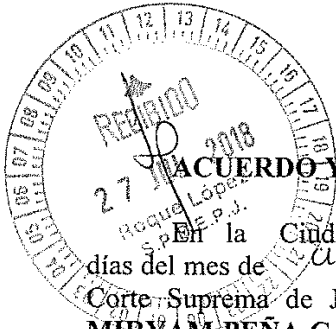




ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “NILDA VICENTA LOPEZ DE ADORNO Y OTROS C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04, Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 772.



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Cuarenta y nueve*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *cuarenta y nueve* días del mes de *Julio* del año dos mil diez y ocho, 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: “NILDA VICENTA LOPEZ DE ADORNO Y OTROS 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 N° 3542/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras las señoras Nilda Vicenta López de Adorno, Lucia Salinas de Aguirre, Georgina Martínez de Ojeda, Mirian Susana de González, Dominga Mirtha Mendieta de Arce y Francisca Montero Torales, 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: Las señoras Nilda Vicenta López de Adorno, Lucia Salinas de Aguirre, Georgina Martinez de Ojeda, Mirian Susana de Gonzalez, Dominga Mirtha Mendieta de Arce y Francisca Montero Torales, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 “*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*”, contra el Art. 2 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, y contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 - Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.

En autos se constatan copias de las documentaciones que acreditan que las recurrentes revisten la calidad de jubiladas del Magisterio Nacional.

Refieren las accionantes que siendo jubiladas, se encuentran legitimadas para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alegan que actualmente se encuentran percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Consideran que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicitan la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dado a los docentes en actividad.

En primer lugar cabe el análisis de la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: “*Modificase 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 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*”.

A fin de esclarecer los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición

[Signature]
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

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

[Signature]
DR. ANTONIO FRETES
Ministro
[Signature]
Abog. Julio C. Paya Martínez
Secretario

constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente 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, lo que implica una igualdad de montos base para el cálculo de los haberes 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° 3542/08 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.-----

Ahora bien, en relación a la impugnación presentada contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 establece que *“La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el 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”*. En este apartado, es dable puntualizar que en el caso de autos, las accionantes – señoras Nilda Vicenta López de Adorno y Francisca Montero Torales - iniciaron sus aportes y se jubilaron bajo la vigencia de una ley anterior a la actual, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones las recurrentes ya contaban con derechos adquiridos, motivo por el cual la nueva ley no les será susceptible de aplicación.-----

Considero oportuno mencionar que las accionantes Lucia Salinas de Aguirre, Georgina Martinez de Ojeda, Mirian Susana de Gonzalez, Dominga Mirtha Mendieta de Arce no se encuentran legitimadas a los efectos de la impugnación del Artículo 5 de la ley de referencia, ya que dicha norma no le afectan pues del análisis de sus respectivas resoluciones de jubilación, se observa que sus pensiones fueron concedidas al amparo de disposiciones legales distintas a la impugnada, en consecuencia, no pueden sentirse agraviadas por una norma que no les fue aplicada.-----

En cuanto al Art. 2 del Decreto N° 1579/04, es dable considerar que dicha disposición reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 que fuera analizado precedentemente, esta circunstancia conlleva a determinar que la disposición impugnada en este punto debe correr igual suerte que el artículo reglamentado analizado en el párrafo anterior.-----

En relación a la impugnación presentada contra el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00-, debemos tener en cuenta que las recurrentes son jubiladas del Magisterio Nacional, por tanto, la disposición que pretenden reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no le es aplicable.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “NILDA VICENTA LOPEZ DE ADORNO Y OTROS 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 N° 3542/08 QUE MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 772.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto y en concordancia con el Ministerio Publico, corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad 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-, en relación a las señoras Nilda Vicenta López de Adorno, Lucía Salinas de Aguirre, Georgina Martínez de Ojeda, Mirian Susana de Gonzalez, Dominga Mirtha Mendieta de Arce y Francisca Montero Torales, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las Señoras Nilda Vicenta López de Adorno, Lucía Salinas de Aguirre, Georgina Martínez de Ojeda, Mirian Susana de Gonzalez, Dominga Mirtha Mendieta de Arce y Francisca Montero Torales, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abog., promueven acción de inconstitucionalidad contra los Arts 5 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003; Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 y Art. 2 del Decreto N° 1579/2004. Para el efecto arriman las Resoluciones que acreditan la calidad de Jubiladas del Magisterio Nacional.-----

Alegan que se encuentran vulnerados los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

1- El Art. 5 de la ley N° 2345/2003 dispone: “*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el 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*”. Por su parte, el Art. 2 del Decreto N° 1579/2004 determina: “*La Remuneración Base establecida en el Artículo 5° de la Ley N° 23145/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente formula...*”-----

En ese sentido, debemos tener en cuenta que el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 y el Art. 2 del Decreto N° 1579/04, no causan agravios alguno a las accionantes. En efecto conforme a los documentos agregados a esta acción (fs. 3/15) se aprecia que las mismas ya fueron beneficiadas con la jubilación correspondiente por un sistema anterior a la promulgación de la ley en cuestión, por tanto no pueden agravarse de algo que ya han adquirido y que se ha incorporado definitivamente a su patrimonio.-----

2- Por otro lado, 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 las accionantes, 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 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. 1

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Maistra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Fuyón Martínez
Secretario

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.-----

3- Finalmente, creo oportuno señalar que las accionantes no se encuentran legitimadas a los efectos de la impugnación del Art. 18 inc. y) de la ley N° 2345/03, por cuanto que el mismo deroga los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000 que se refiere a los funcionarios públicos, por lo que teniendo en cuenta el carácter de Docentes jubiladas de las accionantes dicha norma no le es aplicable, es decir, no le causa agravios.-----

4- Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 en relación a las accionantes. Es mi voto.-----



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “NILDA VICENTA LOPEZ DE ADORNO Y OTROS 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 N° 3542/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 772.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Concuero con la conclusión arribada por los distinguidos Colegas preopinantes, en cuanto proponen rechazar la impugnación de inconstitucionalidad de los Arts. 5 y 18 inciso y) de la ley N.º 2345/03 y del Art. 2º del Decreto N° 1579/2004, por los mismos fundamentos.-----

Asimismo, coincido con ellos en que corresponde acoger la presente acción de inconstitucionalidad en relación al Art. 1º de la Ley 3542/2008, que modifica el Art. 8º de la Ley 2345/2003. Sobre el punto, me permito agregar las siguientes consideraciones:-----

Es menester aclarar –en primer término– el contenido y alcance del Art. 103 de la Carta Magna, precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega como fundamento de la impugnación del referido Art. 1º de la Ley 3542/2008.-----

El Art. 103 de nuestra Constitución, 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. 1º de la Ley N° 3542/2008 –que modifica el Art. 8º 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).-----

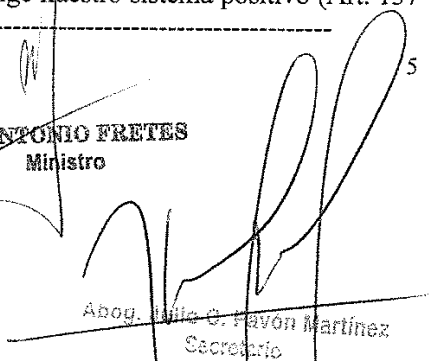
De allí que, en el caso de que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir aquel aumento –en igual porcentaje– sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.-----

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).-----

Dra.  Baeza de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

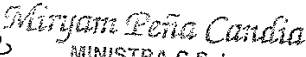

Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario

Por las razones precedentemente expuestas, considero, al igual que mis Colegas Preopinantes, que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente 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 a las accionantes. **Voto en ese sentido.**-----

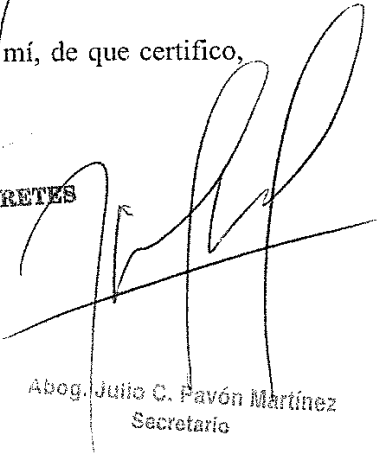
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

Ante mí: 
Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: Sa 93 
MINISTRA C.S.J.

Asunción, 19 de Julio de 2018.-


Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

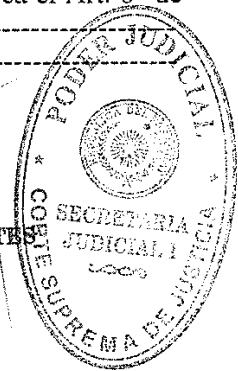
HACER LUGAR *parcialmente* a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003—, con relación a las accionantes.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

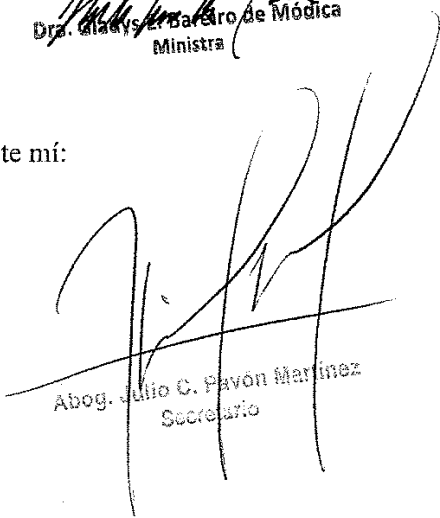
Ante mí: 
Dra. Gladys E. Barreiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro



Ante mí:


Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario