



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ERNESTA MARTINEZ DE APODACA Y OTRAS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2º DEL DECRETO Nº 1579/04, Y EL ART. 1º DE LA LEY Nº3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY Nº 2345/03”. AÑO: 2017 – Nº 1492.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Doceientos cuarenta y cinco.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *03* días del mes de *abril* 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: “ERNESTA MARTINEZ DE APODACA Y OTRAS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2º DEL DECRETO Nº 1579/04, Y EL ART. 1º DE LA LEY Nº3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY Nº 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las señoras Ernesta Martínez de Apodaca, Eulogia Maciel de Lizman, Nair Avelina Jara Vda. de Larroza, Elena Beatriz Báez Vda. de Garay, Irma Noguera López y Ana María Concepción Bajac Albertini de Fiandro, por sus propios derechos y bajo patrocinio del Abogado Oscar Medina.-----

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 la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presentan ante esta Corte las señoras Ernesta Martínez de Apodaca, Eulogia Maciel de Lizman, Nair Avelina Jara Vda. de Larroza, Elena Beatriz Báez Vda. de Garay, Irma Noguera López y Ana María Concepción Bajac Albertini de Fiandro, por sus propios derechos y bajo patrocinio del abogado Oscar Medina, a promover acción de inconstitucionalidad contra el artículo 5 y 18 inciso y) de la Ley N.º 2345/03; artículo 2 del Decreto N.º 1579/04, y el artículo 1º de la Ley N.º 3542/08, que modifica el artículo 8 de la Ley N.º 2345/03.-----

Acreditan la legitimación activa, en calidad de jubiladas como docentes del Magisterio Nacional con las Resoluciones: (i) N.º 1.304 de fecha 23 de junio de 1999 (f. 4), (ii) N.º 2536 de fecha 28 de noviembre de 2013 (f. 7), (iii) N.º 1406 de fecha 27 de mayo de 2010, (iv) N.º 3663 de fecha 02 de diciembre de 2004, (v) N.º 1124 de fecha 17 de marzo de 2016 y (vi) N.º 647 de fecha 19 de mayo de 1997.-----

Alegan, someramente, que las normas impugnadas afectan principios constitucionales establecidos en los Arts. 14, 46, 103 y 132 de la Constitución Nacional. De la lectura e interpretación de la presente acción se puede extraer el agravio producido por la impugnada ley a la accionante, agravio que gira en torno a la actualización de sus haberes jubilatorios.-----

El Fiscal Adjunto, Federico Espínola, al contestar la vista, conforme Dictamen N.º 38 de fecha *03* de enero de 2018 (fs. 27/29), aconseja la viabilidad parcial de la acción, expresando: “*Por lo señalado, precedentemente, es parecer de esta Representación Fiscal, en estricta justicia y así lo recomienda a la Excm. Corte Suprema de Justicia, el de hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad, con relación al artículo 1º de la Ley N.º 3542/2008 que modifica el artículo 8 de la Ley N.º 2345/03 en los términos y alcances expuestos precedentemente, con relación a las accionantes*”.-----

[Handwritten signature]
Abog. *[Handwritten name]*
Secretario

[Handwritten signature]
GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
MINISTRA C.S.J.

[Handwritten signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Pasando al estudio de los artículos impugnados tenemos que: el **Artículo 8 de la Ley 2345/2003**, “*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*” reza: “*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 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...*” Por su parte, el **Artículo 1 de la Ley 3542/2008**, introduce la siguiente modificación: “*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...*”.

El **artículo 5 de la Ley 2345/2003**, prescribe: “*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 **Artículo 18 de la Ley 2345/2003**, prescribe: “*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 N.º 1.626/00*”.

Por último, el **Artículo 2 del Decreto N.º 1579/2004 que reglamenta la Ley N.º 2.345/2003**, prescribe: “*Remuneración Base. La Remuneración Base establecida en el Artículo 5º de la Ley N.º 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula: De existir periodos no aportados durante los cinco (5) últimos años, igual se tomarán las sesenta (60) últimas remuneraciones imponibles percibidas de acuerdo a la legislación vigente en su momento, aunque sobrepasen dicho periodo*”.

Entrando a examinar el texto del **artículo 1 de la Ley 3542/2008**, se concluye que la acción de inconstitucionalidad es a todas luces procedente. En efecto, el artículo 103 de la Ley Suprema dispone que “la Ley” garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Ni la ley, en este caso la Ley N.º 2345/2003, o su modificatoria, la Ley N.º 3542/2008, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional citada, puesto que carecerían de validez conforme al orden de prelación que rige en nuestro ordenamiento positivo (Art. 137 CN).

La igualdad de tratamiento consagrada en la referida norma constitucional, implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, debe favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los funcionarios activos. Debe recordarse que al producirse el aumento salarial del funcionario activo, su primera aumento pasa íntegramente a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.

De ahí que al supeditar la norma cuestionada a la actualización de los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. Tampoco la actualización deberían hacerse en función a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo.



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ERNESTA MARTINEZ DE APODACA Y OTRAS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2º DEL DECRETO N° 1579/04, Y EL ART. 1º DE LA LEY N°3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 - N° 1492.**



...Con respecto a la impugnación del artículo 18 inc. y) de la Ley N.º 2.345, corresponde el rechazo por falta de legitimación, pues las accionantes no se encuentran legitimadas para impugnarlo, por cuanto las mismas son jubiladas del Ministerio de Educación y Cultura y el referido artículo deroga los artículos 105 y 106 de la Ley N.º 1626/00 "De la Función Pública", norma no aplicada a dichas (ex) funcionarias.

Con respecto a los artículos 5º de la Ley N°2345/2003 y el artículo 2º del Decreto Reglamentario N.º 1579/2004, debemos resaltar las disposiciones que rigen y guardan relación con la acción de inconstitucionalidad, esto es, de la Constitución Nacional en su artículo 132, del Código de Procedimientos Civiles en su artículo 550 y siguientes; y, su complementación en la Ley N.º 609/95 artículos 11 y 12, donde emergen los requisitos para la viabilidad de este tipo de acciones los cuales pueden ser resumidos en los siguientes puntos: a) la individualización del acto normativo de autoridad, aquél de carácter general o particular, señalado como contrario a disposiciones constitucionales; b) la especificación del precepto de rango constitucional que se entienda como vulnerado, y c) en lo que hace a la fundamentación de la acción, la demostración suficiente y eficiente de agravios que irán a constituirse en el eje central de la justificación de la inaplicabilidad.

En el inciso en cuestión, es precisamente éste el requisito no observado por las accionantes, elemento habilitante que no puede ser desconocido ni pasado por alto en el control de constitucionalidad de las leyes, ello debido a la notable trascendencia que deviene, en el caso de ser positivo, del resultado de la acción. En ese sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia de un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse, en el caso particular ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción.

No obstante, a los efectos de no limitar nuestro pronunciamiento a una cuestión más bien formal, me permito abordar la cuestión de fondo a fin de brindar una respuesta más completa y satisfactoria los justiciables.

Así la cuestión, en cuanto al artículo 5º de la Ley N°2345/2003, que determina la remuneración base para el cálculo de la jubilación, considero que el mismo implica una modificación positiva para la sostenibilidad de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, respecto de los seis (6) meses que se tomaban en consideración antes de la vigencia de la Ley N°2345/2003. La normativa anterior permitía en la práctica realizar numerosas maniobras como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación, para obtener un haber jubilatorio mayor al que fuera objeto de aporte a la Caja en el trascurso de su carrera pública. Realidades y prácticas como ésta han llevado a una situación insostenible de desequilibrio patrimonial de la Caja. En definitiva, tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte, constituye una medida lógica, racional y contablemente acertada, por lo que mal podría ser considerada inconstitucional.

Por último, en cuanto al artículo 2º del Decreto Reglamentario N.º 1579/2004, al ser reglamentaria del artículo 5 de la Ley N.º 2345/2003, debe correr misma suerte en cuanto a su rechazo.

Conviene resaltar, en cuanto a las accionantes Ernesta Martínez Apodaca y Ana María Concepción Bajac de Fiandro, que no resultan aplicables los artículos 5º de la Ley N°2345/2003 ni el 2º del Decreto Reglamentario N.º 1579/2004, por haber sido beneficiadas con la jubilación ordinaria en el año 1999 y 1997, respectivamente, bajo la

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Marín
Secretario de *[Signature]*
Miryam Peña Candio
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
CLADYS E. BARRIKO DE MÓDICA

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

vigencia de anteriores normas, por consecuencia determinada su remuneración base conforme a las Leyes N.º 39/48, 1138/97 y 192/93.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del artículo 1º de la Ley N.º 3.542/2008 -, en relación a las accionantes. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las Señoras Ernesta Martínez de Apodaca, Eulogia Maciel de Lizman, Nair Avelina Jara Vda. de Larroza, Elena Beatriz Baez Vda. de Garay, Irma Noguera López y Ana María Concepción Bajac de Fiandro, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presentan en el carácter de docentes jubilados, a fin de solicitar a esta Corte Suprema de Justicia la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los Arts. 5 y 18 Inc. y) de la Ley N.º 2345/03; Art. 2 del Decreto N.º 1579/04 y el Art. 1º de la Ley N.º 3542/08 “Que modifica el Art. 8 de la Ley N.º 2345/03”.-----

Las accionantes Ernesta Martínez de Apodaca y Ana María Concepción Bajac de Fiandro, acreditan ser docentes jubilados con anterioridad a la vigencia de la Ley N.º 2345/03 con las Resoluciones Administrativas adjuntadas a Fs. 4/20.-----

En el estudio de las normas accionadas se observa que el Art. 1º de la Ley N.º 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N.º 2345/03 establece: “*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*”.-----

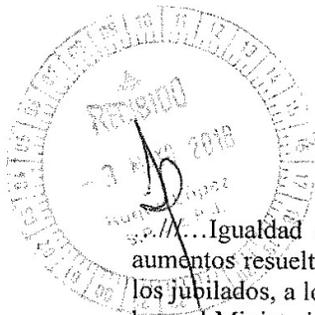
Primeramente debemos afirmar que el Art. 1º de la Ley N.º 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03, pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N.º 2345/03, que es igualmente válida y vigente para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

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por los accionantes se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcripto precedentemente, deviene a toda luz procedente.-----

En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que “la Ley” garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N.º 3542/08, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1º de la Ley N.º 3542/08, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados y pensionados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante lo que no prevé la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

La Constitución Nacional en su Art. 103 garantiza la actualización de los haberes de los jubilados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios activos. La ...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ERNESTA MARTINEZ DE APODACA Y OTRAS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/03; ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/04, Y EL ART. 1° DE LA LEY N°3542/08, DE FECHA 10/07/08 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 1492.-----



...Igualdad de tratamiento contemplado 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 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 aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, no ha sido derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por las accionantes siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.-----

En el estudio del Art. 5 de la Ley N° 2345/03 debemos atender a la situación en que se encuentran las Señoras Ernesta Martínez de Apodaca y Ana María Concepción Bajac de Fiandro, quienes acreditan ser docentes jubiladas con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 2345/03, lo que nos permite afirmar que no se encuentran legitimadas a los efectos de la impugnación del Artículo 5 de la ley de referencia, ya que dicha norma no les afecta, por cuanto son sujetos pasivos -jubiladas- y el sistema por el cual han adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la Ley N° 2345/03 y por tanto no pueden agravarse de algo que han adquirido, que se ha incorporado a sus patrimonios y que les es propio e inmodificable. Por los mismos fundamentos corresponde también el rechazo de la acción de inconstitucionalidad promovida por las citadas accionantes contra el Art. 2 del Decreto N° 1579/04.-----

En cuanto a las Señoras Eulogia Maciel de Lizman, Nair Avelina Jara Vda. de Larroza, Elena Beatriz Báez Vda de Garay e Irma Noguera López, corresponde señalar que la aplicación de los Art. 5 de la Ley N° 2345/03 y Art. 2 del Decreto N° 1579/04 efectivamente agravian a las mismas, en cuanto contravienen principios constitucionales establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la ley), 46 (Igualdad de las Personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos) de la Carta Magna, por impedirles un haber jubilatorio digno que les garantice un nivel de vida óptimo y básico.-----

Finalmente, en el análisis del Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 se observa que el Inc. “y” deroga los artículos 105 y 106 de la Ley N°1626/00 “De la Función Pública”, ley


Gladys María Martínez
Abog. Gladys María Martínez
Secretaría

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRUTES
Ministro

que por expresa disposición de su Art. 2 Inc. "f" no se aplica a las accionantes, por lo que respecto del mismo la acción debe ser rechazada.-----

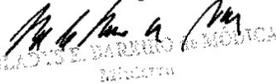
En conclusión, corresponde que la acción de inconstitucionalidad sea admitida parcialmente y debe declararse inconstitucional e inaplicable a todas las accionantes el Art. 1º de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03" y respecto a las Señoras Ernesta Martínez de Apodaca y Ana María Concepción Bajac de Fiandro también el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 y el Art. 2 del Decreto N° 1579/04. ES MI VOTO.-----

A su turno el Doctor FRETES manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora PEÑA CANDIA, 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:

Ante mí:


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BARRIOS DE MÉDICA
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SENTENCIA NUMERO: 245

Asunción, 30 de Abril de 2018. -

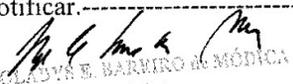
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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 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"-, con relación a las accionantes.-----

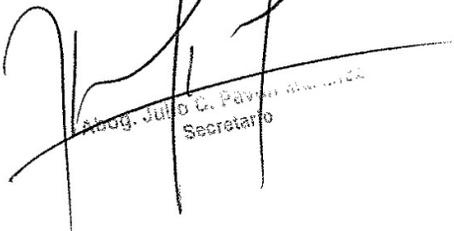
ANOTAR, registrar y notificar.-----

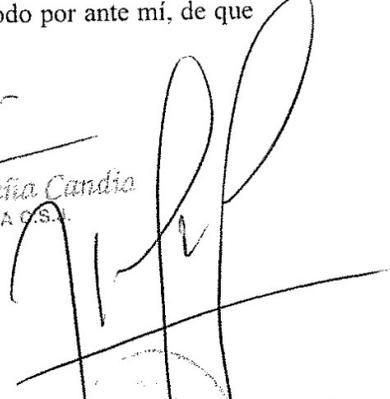
Ante mí:


GLADYS E. BARRIOS DE MÉDICA
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario