



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PASTORA LEMIR DE MARTINEZ C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 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 MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 - N° 787.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Setecientos uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte días del mes de agosto 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: "PASTORA LEMIR DE MARTINEZ C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 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 MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Pastora Lemir de Martínez, 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 la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Se presenta la señora Pastora Lemir de Martínez, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 "Que modifica y amplía la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", los Arts. 5° y 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"; y, el Art. 2° del Decreto N° 1579/2004 "Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003".

La accionante sostiene que estas normas cercenan flagrantemente nuestra Constitución, Arts. 43, 46, 103 y 137, ya que el haber jubilatorio es de carácter imprescriptible, vitalicio y tuitivo por los años de servicios prestados al Estado en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad; sin embargo, las mismas introducen una desigualdad que, lejos de hacer realidad una jubilación digna y decorosa, alteran y restringen los beneficios del haber jubilatorio.

A los efectos de acreditar legitimación activa, calidad de docente jubilada del Magisterio Nacional, acompaña copia de la Resolución N° 557 de fecha 10 de julio de 1990 por la cual se le acordó jubilación ordinaria de conformidad con el Art. 1° de la Ley N° 39/1948 (fs. 4/6).

Al análisis de la cuestión planteada, y con relación a los agravios expuestos por la accionante con relación a la impugnación del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, debe considerarse el contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que regula el Régimen de Jubilaciones, Art. 103. El texto normativo literal prevé: "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

Dr. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón
Secretario

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).-----

Es preciso tener claro que la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional transcrita se refiere al reajuste de los haberes y las pensiones 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, 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 al supeditar 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—, que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una 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 siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional que, como dijéramos, dispone que la Ley garantizará la actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Por todo ello, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la norma analizada precedentemente.-----

Respecto al Art. 5° de la Ley N° 2345/2003, que establece el lapso de tiempo a tener en cuenta para el procedimiento de cálculo para la determinación de la remuneración base de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro; y, el Art. 18° inc. y) de la referida ley, que deroga los artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000 “*De la Función Pública*”; debe considerarse la señora Pastora Lemir de Martínez, al modificarse la Ley de la Caja Fiscal en el año 2003 ya revestía carácter de docente jubilada del Magisterio Nacional (jubilada en el año 1990). Por ende, dicha disposición legal nunca le fue aplicada dado que inició sus aportes y se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la actual ley de la Caja Fiscal; por lo tanto no es dable de ocasionarle agravio alguno y no se puede hablar de la existencia de una afectación sobre beneficios ya adquiridos.-----

Finalmente, sobre el Art. 2° del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, teniendo en cuenta que éste reglamenta al Art. 5° de la Ley N° 2345/2003, considero que debe seguir igual suerte que el artículo reglamentado.-----

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 a la accionante. **Es mi voto.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La señora PASTORA LEMIR DE MARTINEZ, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 “QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”**; contra los **Artículos 5 y 18 incisos y) de la Ley N° 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**; y contra el **Artículo 2 del Decreto N° 1579/2004 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**. Para el efecto, acompaña las instrumentales que acreditan su calidad de JUBILADA DEL MAGISTERIO NACIONAL. -----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PASTORA LEMIR DE MARTINEZ C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 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 MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 - N° 787.

...La accionante alega que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103, 137 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas están lejos de hacer realidad una jubilación digna y decorosa.

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 Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 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).

El Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 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" (Negritas y Subrayados son míos).

El Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 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 2 del Decreto N° 1579/04 dice: "Remuneración Base. La Remuneración Base establecida en el Artículo 5° de la Ley N° 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula:

Remuneración = Sumatoria de las últimas 60 remuneraciones imponibles Base 60 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".

ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

Con respecto a la impugnación del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), resaltamos que el mismo no altera en lo sustancial lo prescrito 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).

Así las cosas entendemos 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

Dra. Miryam Peña Candia
Ministra

Dr. Antonio Paredes
Ministro

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”-----

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.-----

Es de entender 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 de la clase pasiva, 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 provisionales, 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”*. Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: *“El Estado Garantizará a todos los habitantes de la República: (...) 2. “La igualdad ante las leyes (...)”*. Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C) calculado por el Banco Central del Paraguay (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. -----

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerían 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”*.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** y de su norma reglamentaria, **Artículo 2 del Decreto N° 1579/04**, considero que la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de su impugnación, pues dichas normas no le afectan, en razón de que la misma ha adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03, según se corrobora mediante instrumental arrimada a autos (fs. 4). Por tal motivo, difícilmente puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable, por lo que no corresponde su análisis.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003**, cabe mencionar que la accionante tampoco se encuentra legitimada para su impugnación, pues el mismo deroga los Artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000, ley que regula la situación jurídica de los funcionarios y empleados públicos, **excluyendo a los docentes**: *“Artículo 2°- 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.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PASTORA LEMIR DE MARTINEZ C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 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 MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 - N° 787.



...Por tanto, en virtud a lo manifestado, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida; y en consecuencia, declarar respecto de la accionante la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03). 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:

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

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

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 701-

Asunción, 14 de agosto 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 la accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

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

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

