



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "SANTIAGO VELAZQUEZ DUARTE C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MODIF EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03". AÑO: 2017 - N° 495".-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Setecientos treinta y ocho.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *diecisiete* 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, respectivamente, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "SANTIAGO VELAZQUEZ DUARTE C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MODIF EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Santiago Velázquez Duarte, 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: El señor Santiago Velázquez Duarte promueve 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 el recurrente reviste la calidad de jubilado de la Administración Pública.-----

Refiere el accionante que siendo jubilado, se encuentra legitimado para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alega que actualmente se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Considera que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios públicos 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: "*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 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 constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos

Dr. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Dr. C. Pavón Martínez
Secretario

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.-----

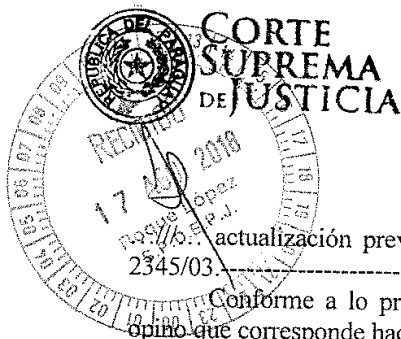
En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/08 no puede bajo ningún 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, el cual 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”*.-----

De las documentaciones agregadas se constata que el recurrente ha adquirido la calidad de jubilado en el año 2000 -Resolución N° 588-, en cuanto al mismo es dable puntualizar que el señor Santiago Velázquez Duarte inició sus aportes y se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la vigente actualmente, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones el accionante ya contaba con derechos adquiridos, motivo por el cual la disposición recurrida en el párrafo anterior no lo afecta, ello considerando que dicha disposición no es susceptible de aplicación al mismo dado el principio constitucional de irretroactividad de la ley.-----

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- cabe manifestar que el mismo también conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone *“La Ley garantizara la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”*, consecuentemente, la disposición atacada crea mayores desigualdades en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de...//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “SANTIAGO VELAZQUEZ DUARTE C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MODIF EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 495”

actualización previsto en el art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor Santiago Velázquez Duarte, y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 y del Art. 18 de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto afecta los derechos del recurrente conforme a lo expuesto en el exordio de la presente resolución-, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Santiago Velázquez Duarte, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abog., en calidad de Jubilado de la Administración Pública conforme a la Resolución N° 588 de fecha 17 de abril de 2000, cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 5 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003; Art. 2 del Decreto N° 1579/2004 y Art. 1 de la Ley N° 3542/2008.


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 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° 2345/2003 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 agravio alguno al Señor Santiago Velázquez Duarte. En efecto, conforme al documento agregado a esta acción (fs. 4) se aprecia que el mismo ya fue beneficiado con la jubilación correspondiente por un sistema anterior a la promulgación de la ley en cuestión, por tanto no puede agravarse de algo que ya ha adquirido y que se ha incorporado definitivamente a su patrimonio.

2- 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 los 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 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 periodo inmediatamente precedente. El Poder Ejecutivo reglamentará el mecanismo preciso a utilizar. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los*


Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO BALLESTEROS
Ministro


Abog. Julio C. Pavón
Secretario

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 carecerían de validez (Art. 137 C.N.) De ahí que al supeditar el Art. 1 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 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 injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”.-----

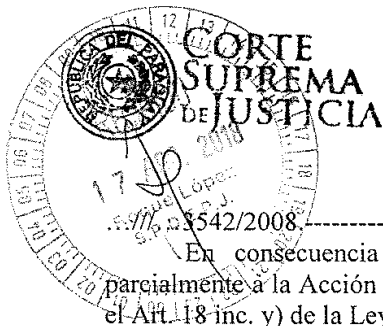
~ La ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el B.C.P. para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales 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 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 menoscabada y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

~ 3- Con relación al Art.18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios 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 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. 1 de la Ley N° ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “SANTIAGO VELAZQUEZ DUARTE C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 QUE MODIF EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03”. AÑO: 2017 – N° 495”.-----

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 y el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003. Es mi voto.-----

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

Asimismo, coincido en que corresponde acoger la presente acción de inconstitucionalidad en relación al Art. 1° de la Ley 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003 y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003. Sobre la Ley N° 3542/2008, 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. 1° 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. 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, 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- y del Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/2003 con relación al accionante. **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:

[Signature]
Dra. Gladys E. Vareño de Mélica
Ministra

[Signature]
Dr. ANTONIO MARTÍNEZ
Ministro

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

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 438
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"- y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, con relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

[Signature]
Dra. Gladys E. Vareño de Mélica
Ministra

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

[Signature]
Dr. ANTONIO MARTÍNEZ
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

