

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GLADYS GRISELDA RIVEROS VDA. DE CATTEBEKE 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 MODF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03". AÑO: 2017 - N° 771.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Setecientos cuarenta y uno.

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**, **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GLADYS GRISELDA RIVEROS VDA. DE CATTEBEKE 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 MODF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Gladys Gricelda Riveros Vda. de Cattebeke, 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 **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La accionante Gladys Gricelda Riveros Vda. de Cattebeke se presenta en el carácter de docente jubilada, 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 2345/2003, del Art. 2 del Decreto N° 1579/2004 y del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/03.-----

La señora Gladys Gricelda Riveros Vda. de Cattebeke, en estos autos acredita ser docente jubilada por Resolución N° 703 del 09 de agosto de 1993.-----

Manifiesta que las normas accionadas son inconstitucionales por violar los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional. Sostiene que los artículos de las leyes mencionadas restringen los beneficios de los haberes jubilatorios que les corresponden y rompen el principio de igualdad en relación a los funcionarios públicos en actividad.-----

Ya en el estudio de la acción presentada vemos que en el análisis del Art. 5 de la Ley 2345/03 debemos atender a la situación en que se encuentra la accionante. El artículo 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...".-----

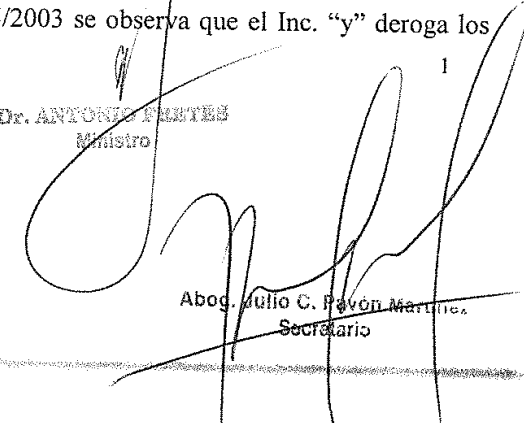
Vemos que la señora Gladys Gricelda Riveros Vda. de Cattebeke acreditó ser docente jubilada con anterioridad a la vigencia de la Ley 2345/03 y, como consecuencia, no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Artículo 5 de la ley de referencia, ya que dicha norma no le afecta, por cuanto es sujeto pasivo -jubilada- y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la Ley N° 2345/03 y por tanto no puede agravarse de algo que ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable. Por los mismos fundamentos corresponde también, el rechazo de la acción de inconstitucionalidad promovida por la accionante contra el Art. 2 del Decreto N° 1579/04.-----

En el análisis del Art. 18 Inc. "y" de la Ley 2345/2003 se observa que el Inc. "y" deroga los


Dra. Gladys E. Bareiro de Modica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

artículos 105 y 106 de la ley 1626/00 “De la Función Pública”, ley 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 el estudio del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 vemos que modifica el Art. 8° de la Ley N° 345/03 y 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 período 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.

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por la accionante se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito 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° 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. 1° de la Ley N° 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 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 de...///...

...fender 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 Artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008, 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 la accionante siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.

En conclusión, corresponde que la acción de inconstitucionalidad sea admitida parcialmente. Debe declararse inconstitucional e inaplicable a la señora Gladys Griselda Riveros Vda. de Cattebeke el Art. 1 de la Ley 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley 2345/2003, debiendo rechazarse la acción de inconstitucionalidad promovida contra los Arts. 5 y 18 Inc. "y" de la Ley 2345/2003 y el Art. 2 del Decreto N° 1579/2004. ES MI VOTO.

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Gladys Griselda Riveros Vda. de Cattebeke, 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 acredita que la recurrente reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional.

Refiere la accionante que siendo jubilada, se encuentra legitimada 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 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*".

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 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*"


Dra. Gladys E. Bareiro de Médica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Payson Martínez
Secretario

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.-----

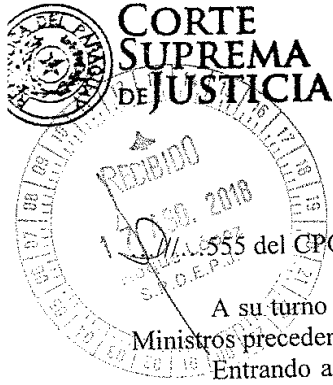
Ahora bien, en relación a la impugnación presentada contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, el cual establece que: *"La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos 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".--*

El Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 no causa a la accionante Gladys Griselda Riveros Vda. de Cattebeke, ningún agravio. En efecto, conforme a las documentaciones agregadas a esta acción, se aprecia que la misma ya fue beneficiada 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 a su patrimonio.-----

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 el cual 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 actualización previsto en el art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03. En cuanto a la señora Gladys Griselda Riveros Vda. de Cattebeke, debemos tener en cuenta que la recurrente es docente jubilada del Magisterio Nacional, por tanto, la disposición que pretende reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no le es aplicable.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 - respecto a la señora Gladys Griselda Riveros Vda. de Cattebeke -, ello de conformidad al Art. ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GLADYS GRISELDA RIVEROS VDA. DE CATTEBEKE 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 2345/03". AÑO: 2017 - N° 771.-----

555 del CPC. ES MI VOTO.-----

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

Entrando al análisis sobre la constitucionalidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 - 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 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).-----

Respecto al Art. 5° de la Ley de la Caja Jubilaciones y Pensiones, y atendiendo a que la Sra. GLADYS GRISELDA RIVEROS VDA DE CATTEBEKE, se ha jubilado con anterioridad al año 2003, considero que la misma no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación del Art. 5° de

la Ley N° 2345/2003, ya que surge de las constancias obrantes en autos que ella ya revestía carácter de jubilada del Magisterio Nacional al momento de la promulgación de la normativa legal impugnada (Ley N° 2345/2003). Por ende, dicha disposición 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 como alega en el escrito de promoción de la presente acción.-----

Ahora, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta al Art. 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003 —que deroga a los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”—, debe tenerse en cuenta que los accionantes es docente jubilada del Magisterio Nacional; por tanto, tal artículo no afecta derechos de la misma y corresponde el rechazo de la acción con relación a esta disposición legal.-----

Por último, acerca del Art. 2° del Decreto N° 1579/2004, refutado de inconstitucional, es necesario destacar que el mismo ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada – Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado por la Ley N° 3542/2008 – por lo que, una eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.-----

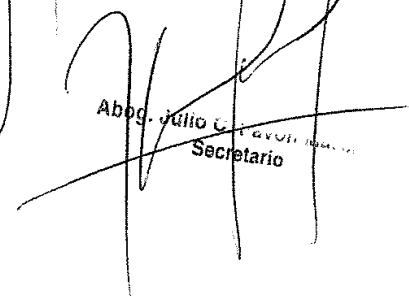
Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003 – con relación a la accionante. Es mi voto.----

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 E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO PRETRES
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ante mí:

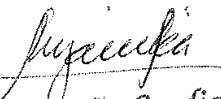
SENTENCIA NUMERO: 744
Asunción, 14 de agosto de 2018.-
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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.-----


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO PRETRES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

