

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "EDUARDO ZARZA SCARSO C/EL ART. 8 MODF POR EL ART. 1 DE LA LEY 3542/08 Y 18 INC. Y) Y Z) DE LA LEY 2345/03, ART. 6° DEL DECRETO N° 1579/04 DEL 30/01/04". AÑO: 2017 - N° 880.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Setecientos noventa y tres.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintisiete 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: "EDUARDO ZARZA SCARSO C/EL ART. 8 MODF POR EL ART. 1 DE LA LEY 3542/08 Y 18 INC. Y) Y Z) DE LA LEY 2345/03, ART. 6° DEL DECRETO N° 1579/04 DEL 30/01/04", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Rodrigo Yodice, en nombre y representación del señor Eduardo Zarza Scarso.

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 Abg. RODRIGO YODICE, en nombre y representación del señor EDUARDO ZARZA SCARSO promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"; contra el Art. 18 incisos Y) y Z') de la Ley N° 2345/03 y contra el art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04.

Conforme al documento MH/SSEAF/DGJP/DJHR/INFORME N° 1939, del 04 de octubre de 2017, que fuera emitido por el Departamento de Jubilaciones y Haberes de Retiro, obrante a f. 75 (setenta y cinco) de autos, se ha acreditado la condición de jubilado del Sr. Eduardo Zarza Scarso.

La parte recurrente alega que las normas impugnadas por medio de esta acción de inconstitucionalidad no solo vulneran lo expresamente preceptuado en los artículos 9, 45, 103 y 137 de la Constitución Nacional, sino que también va de contramano en relación a las disposiciones contenidas en los Arts. 46 y 47 de la citada Carta Magna. Solicita la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas y consecuentemente se disponga la actualización de los haberes jubilatorios percibidos mensualmente.

Cabe referir respecto 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:

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

“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”.-----

En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la confusión en materia conceptual en lo que respecta a la “equiparación” como a la “actualización” de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.-----

En primer lugar, la “equiparación” salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores.-----

Mientras que por otro lado, la “actualización” salarial -a la que hace referencia el Art. 103 de la CN- se refiere al reajuste de los haberes en comparación, que implica una igualdad de montos base para el cálculo de los haberes devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.-----

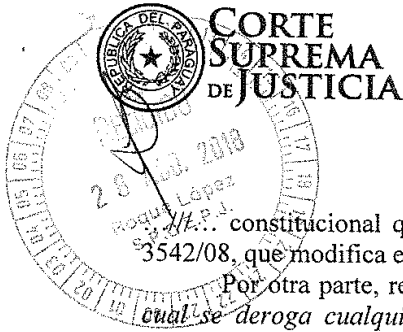
Lo que la Constitución establece en el in fine del artículo transcrito, implica que el monto jubilatorio, el cual es resultado de la aplicación de un porcentaje a un monto base, se calculará sobre la remuneración de los funcionarios activos y se aplicará a los inactivos, esto a fin de que con el transcurrir del tiempo, las remuneraciones imposables no se tomen ínfimas debido al estancamiento de los montos por no condecir al desarrollo de la economía nacional, idea ya manifestada en la Convención Nacional Constituyente, en palabras del Convencional Benjamín Maciel Pasotti quien expresó: *“en razón del conocimiento que tengo de miles de maestros jubilados, que están cobrando sueldos que van desde 30 a 40 mil guaraníes. Y es mi preocupación, entonces, en ese sentido, si cuál es la razón por la que no se pueda garantizar la actualización de los haberes de estas personas...”* (Plenaria, Diario de Sesiones N° 20 del 08/IV/1992).-----

Por otra parte, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos 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 Banco Central del Paraguay como tasa de actualización.-----

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° 3542/2008 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.-----

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...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "EDUARDO ZARZA SCARSO C/EL ART. 8 MODF POR EL ART. 1 DE LA LEY 3542/08 Y 18 INC. Y) Y Z) DE LA LEY 2345/03, ART. 6° DEL DECRETO N° 1579/04 DEL 30/01/04". AÑO: 2017 - N° 880.

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.

Por otra parte, respecto a la impugnación del Art. 18 inc. z') de la Ley N° 2345/2003 "*Por el cual se deroga cualquier otra disposición legal que se oponga a lo establecido en esta Ley*"; se advierte que la parte accionante no expone ni individualiza cual es la disposición normativa que pretende reivindicar en este punto, la misma solo se limita a realizar una impugnación genérica de la mencionada disposición, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.

Finalmente, en relación a la objeción planteada contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición era reglamentaria del Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta en la Ley N° 3542/08, el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado así el Decreto Reglamentario N° 1579/04, por tanto sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada disposición.

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 Abg. RODRIGO YODICE, en nombre y representación del señor EDUARDO ZARZA SCARSO, en relación al Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- y el Inc. 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-, todo ello de conformidad a lo estipulado en el art. 555 del CPC. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Adhiero a la conclusión arribada por el distinguido Colega preopinante. En ese sentido, comparto los fundamentos expuestos en su voto respecto de la admisión de la inconstitucionalidad del artículo 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003, y también, en cuanto rechaza la impugnación de los artículos 18° inc. z') de la Ley N° 2345/03 y 6° del Decreto N° 1579/2004. En cuanto a los fundamentos de la admisión de la acción con relación al artículo 1° de la Ley N° 3542/2008, agregó las siguientes consideraciones:

A la vista de los agravios expuestos por la parte actora 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—, es menester aclarar 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 —

Dra. Gladys E. Bareiro de Alcántara
Magistra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Miryam Peña Candia
MINISTRA U.S.J.

Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario

actualización— de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados, y de los salarios recibidos 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 del Ministerio de Hacienda 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.-----

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).-----

En conclusión, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2008—y el Art.18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003 —por cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000— con relación al accionante. **Es mi voto.**-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, 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:


Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
Ministra C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "EDUARDO ZARZA SCARSO C/EL ART. 8 MODF POR EL ART. 1 DE LA LEY 3542/08 Y 18 INC. Y) Y Z) DE LA LEY 2345/03, ART. 6° DEL DECRETO N° 1579/04 DEL 30/01/04". AÑO: 2017 - N° 880.



.....SENTENCIA NUMERO: 793

Asunción, 27 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 Señor Eduardo Zarza Scarso.

ANOTAR, registrar y notificar.

[Signature]
Ministra de Justicia

[Signature]
Ministra C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

