

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CLARA NOELIA BRIZUELA DE FERREIRA C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03 MODIF. POR ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08, ART. 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO 1579/04”. AÑO: 2017 – N° 1625.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: NOVECIENTOS UNO.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 06 días del mes de AGOSTO del año dos mil diez y ocho, 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: “CLARA NOELIA BRIZUELA DE FERREIRA C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03 MODIF. POR ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08, ART. 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO 1579/04”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Clara Noelia Brizuela De Ferreira, 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 ante esta Corte la señora Clara Noelia Brizuela de Ferreira por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 8° de la Ley N°2345/2003 modificado por el Art.1° de la Ley N°3542/2008, Art. 18° Inc. y) de la Ley N°2345/2003 y Art. 6° del Decreto N°1579/2004 por el cual se reglamenta la Ley N°2345/2003.-----

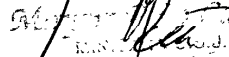
La accionante acredita su legitimación activa, en su calidad de jubilada del Magisterio Nacional, con el documento que acompaña, Resolución N°1086 de fecha 29 de julio de 2002, dictada por el Ministerio de Hacienda “*POR LA CUAL SE ACUERDA JUBILACIÓN ORDINARIA A DOCENTES DEL MAGISTERIO NACIONAL... Art.1°Acordar jubilación ordinaria a los siguientes docentes del Magisterio Nacional.... SRA.CLARA NOELIA BRIZUELA DE FERREIRA....en la suma mensual de GUARANIES UN MILLÓN QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS VEINTE Y OCHO (Gs.1.597.328), en mérito a los veinticinco años y tres meses de servicios prestados*” (f.10).-----

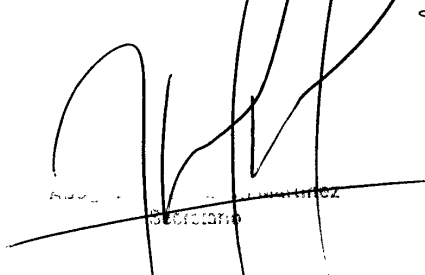
Alega que tales normas afectan principios constitucionales establecidos en los Arts. 103° y 137° de la Constitución Nacional. Sostiene como fundamento de su pretensión que el hecho de que la ley determine que los haberes jubilatorios serán actualizados de oficio de acuerdo al promedio de los incrementos de salarios del sector público, a más de establecer el tope de dichas tasas de actualización a través del índice de precios al consumidor (IPC), pasará a percibir menores beneficios que los que percibía bajo el amparo de las normativas especiales que le otorgaban similares beneficios de los de los funcionarios públicos en actividad.-----

El Fiscal Adjunto, Ricardo Merlo, al contestar la vista, conforme Dictamen N°77 de fecha 19 de enero de 2018 (fs.13/15), aconseja la viabilidad parcial de la acción, en cuanto al Art. 1° de la Ley N°3542/2008 “*Que modifica y amplía el Art.8° de la Ley N°2345/2003*” sobre la base de que vulnera el principio de igualdad consagrado en la Carta Magna, en razón de que la atacada norma legal, establece diferencias a través de cálculos matemáticos subjetivos, tales como lo es el promedio de incrementos del sector público, limitado por la tasa de índice de precios al consumidor.-----

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*” reza: “*Conforme lo dispone el*


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Dr. Antonio Fretes
Ministro


Secretario

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 periodo inmediatamente precedente...” Por su parte, el **Art. 1° de la Ley N°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...”*-----

A su vez el **Art. 18° Inc y) de la Ley N°2345/2003**: *“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....”*-----

Por su parte, el **Art. 6° del Decreto Reglamentario N°1579/2004**, establece: *“Mecanismo de actualización de los beneficios.....”*-----

Del escenario del texto de la norma impugnada, Art. 8° de la Ley N°2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, se advierte que no ha variado sustancialmente la cuestión regulada por dicha norma. Es por ello que los agravios de la accionante persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando por tanto su estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación a la normativa vigente. Tenemos pues, el deber constitucional y legal de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de dar respuesta al justiciable, además de satisfacer el interés público en la protección y defensa de los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, nuestra Carta Magna garantiza 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 de los justiciables, máxime cuando en aplicación del principio *iura novit curiae*, ello no sólo es una facultad, sino que es deber del magistrado identificar la norma aplicable al caso, de manera a emitir un pronunciamiento congruente.-----

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta 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



RECEBIDO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
17 JUL 2018
S. 11

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CLARA NOELIA BRIZUELA DE FERREIRA C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03 MODIF. POR ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08, ART. 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO 1579/04”. AÑO: 2017 – N° 1625.-----

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).-----

En cuanto al Art. 18 Inc. y) de la Ley N°2345/2003, corresponde el rechazo pues la accionante es jubilada del magisterio nacional, por tanto, la disposición que pretende reivindicar por medio de la presente acción no le es aplicable.-----

Y respecto al Art. 6 del Decreto N°1579/2004, actualmente, con la nueva redacción contenida en la Ley N°3542/2008, el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del IPC como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N°1579/2004, por lo que respecto a esta normativa, no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----

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 N°3542/2008 – que modifica el Art. 8° de la Ley N°2345/2003 – con relación a la accionante. Es mi voto.--

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Clara Noelia Brizuela de Ferreira, 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”,* Art. 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”* y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 “*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03”*.-----

Se advierte en autos la copia de la Resolución DGJP N° 1086 de fecha 29 de julio de 2002, dictado por el Ministerio de Hacienda, en virtud del citado acto administrativo se acuerda la jubilación a varios docentes del Magisterio Nacional, incluyéndose en la nómina a la señora Clara Noelia Brizuela de Ferreira.-----

La recurrente manifiesta que las normas impugnadas vulneran disposiciones consagradas en los Arts. 6, 14, 102 y 103 de la Constitución Nacional. Al mismo tiempo, peticona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad le sea declara la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas, consecuentemente se disponga que el monto que percibe en concepto de haber jubilatorio sea actualizado al monto que perciben los funcionarios 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: “*Modificase 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*

Dra. Gladys Aceiro de Mónica
Ministra

Dr. ALBERTO FRETES
Ministro

Dr. ALBERTO FRETES
Ministro

Abog. Juan Carlos Martínez
Secretario

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 al 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, implica una igualdad de montos base para el cálculo de los 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.-----

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 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”- en este punto de análisis debemos tener en cuenta que la recurrente reviste el carácter de jubilada del Magisterio Nacional, por tanto, la disposición que pretenden reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no resulta aplicable a la misma.-----

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, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N°



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CLARA NOELIA BRIZUELA DE FERREIRA C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03 MODIF. POR ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08, ART. 18 INC. Y) DE LA LEY N° 234503 Y ART. 6 DEL DECRETO 1579/04". AÑO: 2017 – N° 1625.-----

3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- en relación a la señora Clara Noelia Brizuela de Ferreira, de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro, 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 E. Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

SENTENCIA NÚMERO: 905.

Asunción, 8 de octubre 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-, con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Rogelio Rodríguez Sánchez
Secretario

