

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *NOVEUENOS dieciocho.*-

RECEBIDO
11.1.2018
Jose Cabañas
los

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *ocho* días del mes de *octubre* 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: “LUZ PORFIRIA VILLASANTI DE VILLALBA Y OTRAS C/ART. 1 DE LA LEY 3542/08 INCS. “Y” Y “Z” DE LA LEY 2345/03”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Francisco Milciades Castillo Cabañas, en representación de los Señores Luz Porfiria Villasanti de Villalba, Miguela Esther Bareiro de Garcete, Úrsula López Vda. de Ramoa, Ricardo Portillo Cardozo, Clara Gregoria Zorrilla López, Candelaria Villaverde de Ojeda, María Mercedes Rodríguez Fariña, Edgar Darío González Duré, Jesucita Flora Ortiz de Colman; y, Maximina Báez Martínez.-----

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 Sala el Abog. Francisco Milciades Castillo Cabañas, en representación de los señores: **1) Luz Porfiria Villasanti de Villalba, 2) Miguela Esther Bareiro de Garcete, 3) Úrsula López Vda. de Ramoa, 4) Ricardo Portillo Cardozo, 5) Clara Gregoria Zorrilla López, 6) Candelaria Villaverde de Ojeda, 7) María Mercedes Rodríguez Fariña, 8) Edgar Darío González Duré, 9) Jesucita Flora Ortiz de Colman; y, 10) Maximina Báez Martínez**, 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”*”; y, el Art. 18° inc. y) y z) de la Ley N° 2345/2003 “*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*”.-----

La parte actora aduce que: “...*los Arts. 8° y 18 incisos ‘y’ y ‘z’ de la Ley 2345/2003, que contravienen los PRINCIPIOS establecidos en la CONSTITUCIÓN NACIONAL en sus artículos 14 (IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY), 46 (IGUALDAD DE LAS PERSONAS), 103 (RÉGIMEN DE JUBILACIONES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS), creando una mayor desigualdad en cuanto a los agravios de índole constitucional expresados más arriba para el mecanismo de actualización de haberes jubilatorios; a más de no reconocer DERECHOS ADQUIRIDOS, que se hallan establecidos en el artículo 102 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, lesionando gravemente —en contravención al Art. 109 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL— EL PATRIMONIO DE LOS JUBILADOS, de esta forma, este cumulo de situaciones vejatorias atenta abiertamente con los DERECHOS CONSAGRADOS en el Art. 6° de la CONSTITUCIÓN NACIONAL ‘DE LA CALIDAD DE VIDA’...*” (Sic).-----

Verificados los antecedentes obrantes en autos, se constata que los actores acompañan a su presentación copias de las resoluciones administrativas por las cuales el Ministerio de Hacienda les acordó jubilación ordinaria en calidad de docentes jubilados del Magisterio Nacional: **1) Resolución DGJP N° 1206 del 27 de setiembre de 2005, 2) Resolución DGJP-B. N° 1063 del 15 de marzo de 2016, 3) Resolución N° 695 del 09 de agosto de 1993, 4) Resolución DGJP-B. N° 1372 del 01 de julio de**

Dr. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

2013, 5) Resolución DGJP N° 1728 del 30 de junio de 2006, 6) Resolución DGJP-B. N° 605 del 18 de febrero de 2016, 7) Resolución DGJP N° 1088 del 26 de abril de 2010, 8) Resolución DGJP-B. N° 4818 del 31 de octubre de 2016, 9) Resolución DGJP N° 1917 del 17 de julio de 2006; y, 10) Resolución DGJP N° 292 del 04 de julio de 2005 (fs. 8/42). Con lo que, a la vista de los agravios esgrimidos y la situación particular de los accionantes se constata que los mismos se encuentran legitimados para promover la presente acción de inconstitucionalidad.-----

Al análisis de la cuestión planteada, y a la vista de los agravios expuestos por los actores con relación al cuestionado 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 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).-----

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 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, 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, con relación a todos los accionantes.-----

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 actores son docentes jubilados del Magisterio Nacional; por tanto, tal artículo no afecta derechos de los mismos y corresponde el rechazo de la acción con relación a esta disposición legal.-----

Por lo que se refiere al Art. 18 inc. z) de la Ley de la Caja Fiscal —que deroga a los Arts. 30, 31 y 32 de la Ley N° 1725/2001 “*Estatuto del Educador*”— estimo que para el estudio de la impugnación de referencia debemos analizar la situación particular de cada uno de las accionantes con respecto a lo que dispone esta, aunque debo anticipar que considero que no existe conculcación a derechos constitucionales y, en consecuencia, corresponde el rechazo con relación a esta norma.-----

Es así que, con relación a la señora Úrsula López Vda. de Ramoa considero la inexistencia de una afectación sobre derechos adquiridos como lo alega en el escrito de presentación, puesto que la resolución administrativa por la cual se le acordó jubilación se verifica que la misma ya revestía carácter de jubilada del Magisterio Nacional al momento de la promulgación de la normativa legal que se pretende reivindicar con esta acción —Ley N° 1725/2001—. A la misma, 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.-----

Lo dicho vale también respecto a las accionantes Luz Porfiria Villasanti de Villalba, Clara Gregoria Zorrilla López, Jesucita Flora Ortiz de Colman y Maximina Benítez Martínez, ya que las mismas se acogieron a los beneficios de la jubilación ordinaria bajo la vigencia de la Ley N° 2345/03 pero de conformidad a las prerrogativas que les acuerda el Artículo 16° de dicha normativa, es decir, optando por las reglas anteriormente vigentes a la actual Ley de la Caja Fiscal. En efecto, a las señoras Luz Villasanti de Villalba y Maximina Benítez Martínez, se les acordó jubilación de conformidad con los Arts. 1° de la Ley N° 39/1948, 1° de la Ley N° 1138/1997 y 1° de la Ley N° 197/1993; y, las señoras Clara Gregoria Zorrilla López y Jesucita Flora Ortiz de Colman se acogieron a la jubilación de conformidad a los Arts. 19° del Decreto-Ley N° 6436/1941 y 1° de la Ley N° 197/1993. Por lo que, estas accionantes mal podrían considerarse afectadas por las disposiciones establecidas en el inciso z) del artículo 18, ya que la norma que pretenden reivindicar por medio de la presente acción, tampoco les fue aplicada a las mismas para el cálculo de sus respectivas jubilaciones.-----

Finalmente, en cuanto a los señores Ricardo Portillo Cardozo, Miguela Bareiro de Garcete, Candelaria Villaverde de Ojeda, María Mercedes Rodríguez y Edgar González Dure, a quienes fueron aplicadas las disposiciones contenidas en Ley N° 2345/03 para el cálculo de sus respectivas jubilaciones; a mi parecer, la norma estudiada —Art. 18° inc. z)— constituye una modificación positiva respecto al anterior sistema determinado en la Ley N° 1725/2001, por cuanto contrariamente a los determinado en esta última, el sistema de jubilaciones y pensiones vigente para el sector público (Ley N° 2345/2003), prevé para el funcionario que desea pasar de la actividad a la pasividad el pago de un haber jubilatorio de acuerdo a su aporte real a la Caja; es decir, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda asegura un pago equitativo —y no ficticio— dando a cada uno lo que por derecho le pertenece.-----

En efecto, la Ley N° 1725/2001 establecía como únicos requisitos, para aquel docente que pretendía acceder a la jubilación ordinaria, alcanzar la edad de 45 años (para el varón) y 40 años (para la mujer), y haber aportado durante todo el tiempo de su carrera de educador profesional; lo cual solo puede traducirse en un perjuicio contra la existencia misma de la Caja, ya que, aun con escasos años de aporte a un docente al alcanzar la edad establecida en la ley, ya gozaba de la prerrogativa de acceder a una jubilación ordinaria con un sueldo que no coincidía con el que fuera su aporte real a la Caja en el trascurso de su carrera como educador. No puede desconocerse que situaciones como esta fueron las que llevaron a un estado insostenible que desequilibraba la situación patrimonial de la Caja, la cual debía pagar montos superiores a los percibidos.-----

La Caja de jubilados públicos, ni ninguna otra, puede sobrevivir cuando sus ingresos son superados ampliamente por sus egresos. Ese es un principio básico de subsistencia económica y la Corte no puede desconocer esta situación, que busca el equilibrio, la equidad y la justicia social a través del pago de jubilaciones, con lo cual considero que tomar como base el tiempo los años de servicio y aporte es una medida lógica, racional y contablemente acertada; por lo tanto, no existe una transgresión a derechos constitucionales, y esta norma no puede ser tildada de inconstitucional.-----

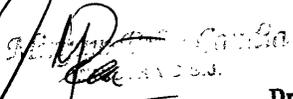
No resulta ocioso hacer mención que, aun con el nuevo mecanismo para el cálculo de los haberes jubilatorios para los docentes del sector público, establecido en la Sección III “*Magisterio Nacional*” —Arts. 13, 14, 15, 16, 20 y 21— de la Ley N° 2345/2003, los mismos pueden acceder a una jubilación con 50 años de edad y 25 años de aporte, siendo la tasa de sustitución del 83%; mientras que para cualquier otro funcionario público, de la misma edad y con los mismos años de aporte, la tasa de sustitución solo llega hasta el 48,79%, lo cual evidencia que de igual forma el Magisterio Nacional cuenta con un sistema más favorable en comparación a los demás funcionarios de la Administración

Central.-----
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 los accionantes. **Es mi voto.**-----

A sus turnos los Doctores **FRETES** y **BAREIRO DE MÓDICA** manifestaron que se adhieren al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

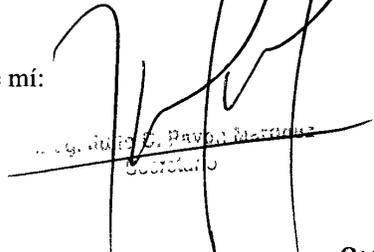
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Juan E. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 918.

Asunción, 8 de octubre de 2018.-

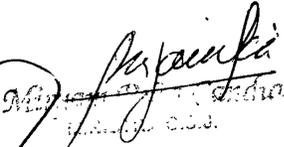
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”-, con relación a los Señores Luz Porfiria Villasanti de Villalba, Miguela Esther Bareiro de Garcete, Úrsula López Vda. de Ramoa, Ricardo Portillo Cardozo, Clara Gregoria Zorrilla López, Candelaria Villaverde de Ojeda, María Mercedes Rodríguez Fariña, Edgar Darío González Duré, Jesucita Flora Ortiz de Colman; y, Maximina Báez Martínez.-----

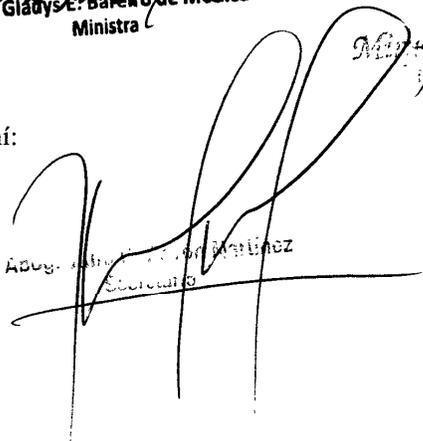
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Juan E. Pavón Martínez
Secretario

