



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: novecientos veintinueve

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 09 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: "FIDELINO BENITEZ SANDOVAL Y OTROS 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 nombre y representación de los Señores Fidelino Benítez Sandoval, Aida Cresencia Ortiz de Benítez, Dora Santacruz de Perrens, Alejandra Lucia Flecha de Romero, Marta López Santacruz, Ana Geruldina Ortiz Vda. de González, Abelardo Cardozo Vera, Manuel Antonio Mendez González, Pedro Bonifacio Recalde y Gloria Concepción Ayala de Cardozo.

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. **FRANCISCO MILCIADES CASTILLO CABAÑAS**, en nombre y representación de los señores: **FIDELINO BENÍTEZ SANDOVAL, AIDA CRESENCIA ORTIZ DE BENÍTEZ, DORA SANTACRUZ DE PERRENS, ALEJANDRA LUCIA FLECHA DE ROMERO, MARTA LÓPEZ SANTACRUZ, ANA GERULDINA ORTIZ VDA. DE GONZÁLEZ, ABELARDO CARDOZO VERA, MANUEL ANTONIO MENDEZ GONZÁLEZ, PEDRO BONIFACIO RECALDE, GLORIA CONCEPCIÓN AYALA DE CARDOZO**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- y contra el Inc. y) e Inc. z) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03.

Se advierte en autos copias de las resoluciones por medio de las cuales se han acordado las respectivas jubilaciones a los accionantes, cabe mencionar que todos ellos revisten el carácter de jubilados del Magisterio Nacional.

Se refiere en autos que todos se encuentran legitimados para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, se alega que actualmente los recurrentes se encuentran percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que les correspondería por derecho. Se considera que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, se solicita la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de los haberes jubilatorios de todos los accionantes, ello en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios en actividad.

En atención a 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 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*

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Miryam Peña Candia
Ministra de S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

C. Ramón Martínez
Secretario

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 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”.-----

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 imponibles no se tornen 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.-----...///...



...///...Ahora bien, en relación a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"-, cabe manifestar que todos recurrentes revisten la calidad de jubilados del Magisterio Nacional, por tanto, la disposición contenida en la Ley N° 1626/2000, la cual se pretende reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no es susceptible de aplicación a los mismos.

Por último, en relación a la objeción presentada contra el inc. z) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, resulta necesario puntualizar que la parte accionante se ha limitado a impugnar la citada disposición normativa, sin referir ni tan siquiera grosso modo los agravios que les ocasionaría las derogaciones impuestas por la recurrida disposición, esta circunstancia impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.

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 y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 en relación a los señores **FIDELINO BENÍTEZ SANDOVAL, AIDA CRESENCIA ORTIZ DE BENÍTEZ, DORA SANTACRUZ DE PERRENS, ALEJANDRA LUCIA FLECHA DE ROMERO, MARTA LÓPEZ SANTACRUZ, ANA GERULDINA ORTIZ VDA. DE GONZÁLEZ, ABELARDO CARDOZO VERA, MANUEL ANTONIO MENDEZ GONZÁLEZ, PEDRO BONIFACIO RECALDE y GLORIA CONCEPCION AYALA DE CARDOZO**, todo ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Comparto la conclusión a la que ha arribado el Dr. Antonio Fretes. Con relación al artículo 18° inciso y) de la Ley N° 2345/2003 adhiero a los fundamentos expuestos en su voto en base a los cuales rechaza la acción respecto a la misma; y, en cuanto a los fundamentos de la admisión de la acción con relación al artículo 1° de la Ley N° 3542/2008 y el rechazo del inciso z) del artículo 18 de la Ley N° 2345/2003, agrego 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 —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 del Ministerio de Hacienda supedita la actualización de todos los beneficios

Dra. Gladys E. Bayeiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavesi Martínez
Secretario

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).-----

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta 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 respecto a todos los accionantes.-----

Es así que, con relación a los señores Fidelino Benitez Sandoval y Ana Geruldina Ortiz Vda. de Gonzalez considero la inexistencia de una afectación sobre derechos adquiridos como lo alegan en el escrito de presentación, puesto que de las resoluciones administrativas por las cuales se les acordó jubilación se verifica que los mismos ya revestían carácter de jubilados del Magisterio Nacional al momento de la promulgación de la normativa legal que se pretenden reivindicar con esta acción —Ley N° 1725/2001—. A los mismos, dicha disposición legal, nunca les fue aplicada dado que iniciaron sus aportes y se jubilaron bajo la vigencia de una ley anterior a la actual ley de la Caja Fiscal.-----

Lo dicho vale también respecto a los accionantes Aida Cresencia Ortiz de Benítez, Dora Santacruz de Perrens, Alejandra Lucia Flecha de Romero, Marta López Santacruz, Abelardo Cardozo Vera, Manuel Antonio Méndez González y Pedro Bonifacio Recalde; ya que los mismos se acogieron a los beneficios de la jubilación ordinaria de conformidad a normativas anteriormente vigentes a la actual Ley de la Caja Fiscal. Por lo que, estos accionantes mal podrían considerarse afectados 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 los mismos para el cálculo de haber jubilatorio.-----

Finalmente, en cuanto a la señora Gloria Concepción Ayala de Cardozo, a quien fue aplicada las disposiciones contenidas en Ley N° 2345/03 para el cálculo de su 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 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 transcurso 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 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 E. Bareiro de Mónica
Ministra

Magistrado

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio G. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 924.-

Asunción, 8 de octubre de 2018.-

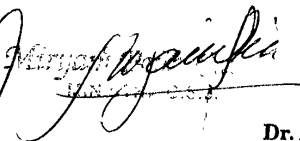
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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 Fidelino Benítez Sandoval, Aida Cresencia Ortiz de Benítez, Dora Santacruz de Perrens, Alejandra Lucia Flecha de Romero, Marta López Santacruz, Ana Geruldina Ortiz Vda. de González, Abelardo Cardozo Vera, Manuel Antonio Mendez González, Pedro Bonifacio Recalde y Gloria Concepción Ayala de Cardozo.-----

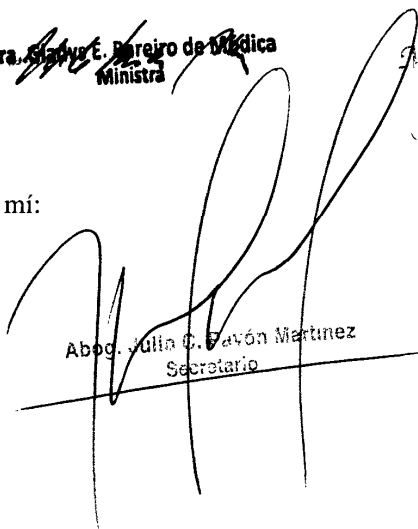
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys E. Pereira de Medina
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julia C. Favón Martínez
Secretario