

RECIBIDO

19 OCT 2018
Recepcionado
por el Sr. Lopez

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *noventa y siete.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *diecinueve* 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, ANTONIO FRETES y GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “OLGA RAMONA CESPEDES VDA. DE DOUGLAS Y MAXIMO KAMM GALEANO C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08 QUE MOD. Y AMPLIA LA LEY Nº 2345/03 Y ART. 18 INC. “Y” DE LA LEY Nº 2345/2003”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Señores Olga Ramona Céspedes Vda. de Douglas y Máximo Kamm Galeano, 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: Los señores **OLGA RAMONA CESPEDES VDA. DE DOUGLAS y MAXIMO KAMM GALEANO**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 18 inciso y) de la Ley Nº 2345/03 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”**; y el **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 “QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”**. Para el efecto, acompañan las instrumentales que acreditan su calidad de **JUBILADOS DEL MAGISTERIO NACIONAL**.-----

Los accionantes manifiestan que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 46, 103, 137 de la Constitución y fundamentan su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas atacadas ocasionan graves perjuicios económicos, desconociéndose sus derechos adquiridos como jubilados.-----

TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas impugnadas: -----

El Artículo 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/03 dice: “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 (...)”.-----

El Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 dice: “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”.-----

ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Con relación a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08** (que modifica el Artículo 8

Dr. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

de la Ley N° 2345/03), resaltamos que el mismo no altera en lo sustancial lo prescrito en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P).-----

Así las cosas entendemos que, el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al “Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay” como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 103 de la Constitución que dice: “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 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 íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

Es de saber que las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes de la clase pasiva, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias provisionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

El Artículo 46 de la Constitución dispone: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”. Asimismo, el Artículo 47 num. 2) reza: “El Estado Garantizara a todos los habitantes de la República: (...) 2. “La igualdad ante las leyes (...)”. Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003**, los accionantes no se encuentran legitimados para objetarlo, pues el mismo deroga los Artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000, ley que regula la situación jurídica de los funcionarios y empleados públicos, **excluyendo a los docentes**: “Artículo 2º- Aún cuando cumplan una función pública, se exceptúan expresamente de lo establecido en el artículo anterior a: (...) f) los docentes de la Universidad Nacional y de las Instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica (...)”. Teniendo en cuenta el carácter de jubilados del Magisterio Nacional de los accionantes dicha norma no les es aplicable y por lo tanto, no les causa agravio. -----

Así las cosas, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la presente Acción de Inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar respecto de los accionantes la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03). Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Los señores **OLGA RAMONA CESPEDES VDA. DE DOUGLAS** y **MÁXIMO KAMM GALEANO**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley 3542/2008 que modifica y

RECIBIDO
19 OCT. 2018
Rosa M. Lopez
9-27

de la Ley 2345/2003 y Art. 18 inc. y) de la Ley 2345/03 “*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO*”.-----

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que los accionantes revisten la calidad de jubilados como Docentes del Magisterio Nacional –Resoluciones Nº 571 del 20 de julio de 1993 y 632 del 6 de agosto de 1993 respectivamente.-----

Los recurrentes alegan que las disposiciones objetadas violan los Arts. 6, 14, 46, 102, 103 y 109 de la Constitución Nacional pues no solo se altera el texto constitucional sino que se atenta contra la misma calidad de vida de quienes aportaran durante muchos años.-----

En primer lugar cabe el análisis de la acción sobrevenida contra la Ley Nº 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: “*Modificase el Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”, de la siguiente manera: Art. 8º.- 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 Estado*”.-----

“*La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*”.-----

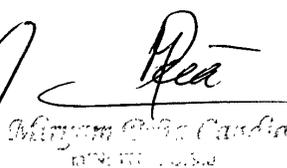
En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la confusión en materia conceptual en lo que respecta a la “equiparación” como a la “actualización” de los haberes jubilatorios; cabe acotar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


Dra. Gladys E. Barreiro de Médica
Ministra


Miryam Elena Casado
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Payón Martínez
Secretario

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 referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00-, cabe manifestar que al constatarse que los recurrentes revisten la calidad de jubilados del Magisterio Nacional, la disposición contenida en la Ley N° 1626/2000, que pretenden reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no es susceptible de aplicación a los mismos.-----

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° 3542/08 en relación a los señores OLGA RAMONA CESPEDES VDA. DE DOUGLAS y MÁXIMO KAMM GALEANO, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Conuerdo con la conclusión arribada por los distinguidos Colegas preopinantes, en cuanto proponen acoger la presente acción de inconstitucionalidad en relación al Art. 1° de la Ley 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003. Sobre el punto, me permito agregar las siguientes consideraciones.-----

Es menester aclarar –en primer término- el contenido y alcance del Art. 103 de la Carta Magna, precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega como fundamento de la impugnación del referido Art. 1° de la Ley 3542/2008.-----

El Art. 103 de nuestra Constitución, prescribe: “*Del Régimen de Jubilaciones. Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulara 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. Participaran 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 extenderse 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

RECIBIDO
19 OCT. 2018
ROQUE LÓPEZ
S. J.

habedores 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. 1º de la Ley Nº 3542/2008 –que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 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 de ultimo haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.-----

Finalmente, cabe resaltar que no la ley, en este caso la Ley Nº 2345/2003 –o su modificatoria la Ley Nº 3542/2008-, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional aludida, puesto que carecerán la validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución).-----

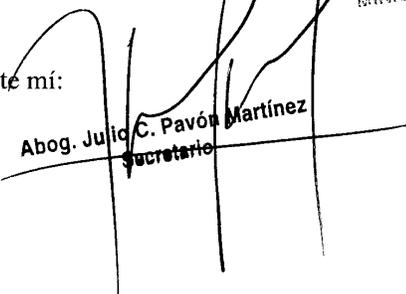
Por las razones precedentemente expuestas, considero, al igual que mi Colega Preopinante, que corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008 –que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 2345/2003- con relación al accionante. **Voto en ese sentido.**-----

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 FERTES
MINISTRO

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 959.

Asunción, 18 de octubre de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

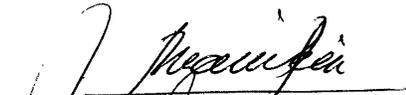
Sala Constitucional

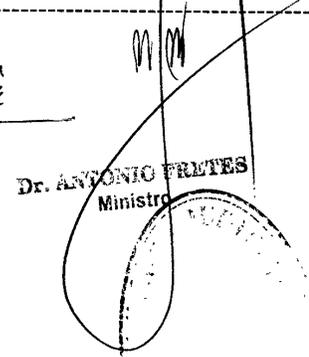
RESUELVE:

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley N° 3542/2008 –que modifica el Art. 8º de la Ley N° 2345/2003- con relación a los accionantes.-----

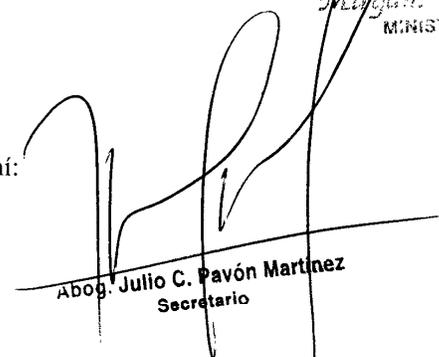
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Vera Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

