

RECIBIDO
25 Oct. 2018
Roque López
S. A. de J. de I.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: noventa y cuatro y cinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte días del mes de octubre 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: "JOSE ASUNCION SANTOS MERELES Y OTROS C/ ART. 1 DE LA LEY 3542/08 Y EL ART. 18 INC. Y) Y Z) DE LA LEY N° 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: José Asunción Santos Mereles, Shelly Benita Jara Conteiro, Romilio Ortiz González, María Justina Fernández de Ortiz, Lila Josefina Canellas de Schmidbauer, Erodita Peña de Galeano, Adelaida Concepción Giménez Vda. de Ayala, Damián Rojas Mendoza, Alejandra Mercado de Rojas y Mirian Graciela Ovelar de Perrens.-----

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 **JOSE ASUNCION SANTOS MERELES, SHELLY BENITA JARA CONTEIRO, ROMILIO ORTIZ GONZALEZ, MARIA JUSTINA FERNANDEZ DE ORTIZ, LILA JOSEFINA CANELLAS DE SCHMIDBAUER, ERODITA PEÑA DE GALEANO, ADELAIDA CONCEPCION GIMENEZ VDA. DE AYALA, DAMIAN ROJAS MENDOZA, ALEJANDRA MERCADO DE ROJAS y MIRIAN GRACIELA OVELAR DE PERRENS**, 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"* y el Art. 18 incisos "Y" y "Z" de la Ley N° 2345/03.-----

Se advierte en autós 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.-----

El recurrente alega que el Art. 1 de la Ley N° 3542 viola lo dispuesto en el último párrafo del Art. 103 de la Constitución Nacional y el Art. 46 de la Carta Magna. Con relación a los Arts. 8 y 18 incisos "Y" y "Z" de la Ley N° 2345/2003, expone que contravienen los principios establecidos en la Constitución Nacional, con relación a los Arts. 14, 46 y 103, desconociendo derechos adquiridos, establecidos en el Art. 102 de la Carta Magna. Solicita la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas y consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios.-----

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: "*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 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 Central del Paraguay.*

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Abog. Julio C. ...
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

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 concedir 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.-----

Finalmente, en lo atinente a la impugnación del Art. 18 inc. y e inc. z) de la Ley N° 2345/03 –en cuanto deroga los Arts. 30, 31 y 32 de la Ley N° 1725/01-, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por la disposición cuestionada, se verifica más bien una

signación genérica, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- 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 JOSE ASUNCION SANTOS MERELES, SHELLY BENITA JARA CONTEIRO, ROMILIO ORTIZ GONZALEZ, MARIA JUSTINA FERNANDEZ DE ORTIZ, LILA JOSEFINA CANELLAS DE SCHMIDBAUER, ERODITA PEÑA DE GALEANO, ADELAIDA CONCEPCION GIMENEZ VDA. DE AYALA, DAMIAN ROJAS MENDOZA, ALEJANDRA MERCADO DE ROJAS y MIRIAN GRACIELA OVELAR DE PERRENS, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Comparto la conclusión a la que ha arribado el Ministro Antonio Fretes, y me permito manifestar cuanto sigue.-----

Los accionantes *José Asunción Santos Mereles, Shelly Benita Jara Conteiro, Romilio Ortiz González, María Justina Fernández de Ortíz, Lila Josefina Canellas de Schmidbauer, Erodita Peña de Galeano, Adelaida Concepción Giménez Vda. de Ayala, Damián Rojas Mendoza, Alejandra Mercado de Rojas y Mirian Graciela Ovelar de Perrens*, sostienen que son jubilados del Magisterio Nacional, y que el Art. 1° de la Ley N°3542/2008 no solo vulnera lo expresamente preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, sino también lo dispuesto por los Arts. 46 y 14 de la Carta Magna.-----

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 transcripta. 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 poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Abog. Julio C. Pavon Maronez
Secretario

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).-----

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 los accionantes. Es mi voto.-----

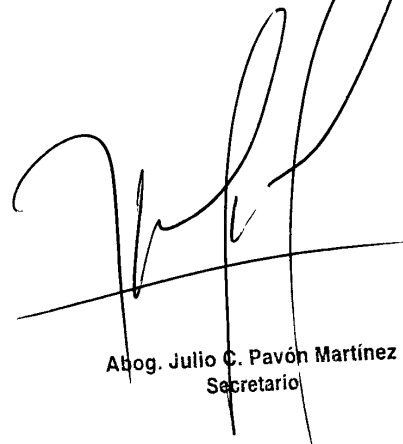
A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.-----

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


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 984 .

Asunción, 22 de octubre de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "JOSE ASUNCION SANTOS MERELES Y OTROS C/ ART. 1 DE LA LEY 3542/08 Y EL ART. 18 INC. Y) Y Z) DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 - N° 1359.-----

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:**

RECIBIDO
25 OCT. 2018

HACER LUGAR *parcialmente* a la acción de inconstitucionalidad promovida, 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 los accionantes.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

[Signature]
Dra. Gláycis E. Bareiro de Mónica
Ministra

[Signature]

Dr. ANTONIO FRETEL
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavoni
Secretario

