

RECEBIDO
14 MAR 2019
Roque Sáenz de Saldade
ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ciento veintiocho.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 14 días del mes de marzo del año dos mil diecisiete y 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: "ARCADIO GONZÁLEZ C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N.º 2345/03; ART.1 DE LA LEY N.º 3542/08 Y ART. 6 DEL DECRETO N.º 1579/04"**, a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Arcadio González, 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: El Señor Arcadio González, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilado de la Administración Pública conforme a la Resolución DGJP N.º 2861 de fecha 3 de noviembre de 2010 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 Inc. y) de la Ley N.º 2345/03; Art. 6 del Decreto N.º 1579/04 y Art. 1.º de la Ley N.º 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N.º 2345/03".

Manifiesta el accionante que es Jubilado de la Administración Pública y que las normas impugnadas lesionan los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.

1- El Art. 5 de la Ley N.º 2345/03 dispone: "... La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible...".

Y el Art. 18 Inc. y) de la mencionada norma establece: "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 N.º 1626/00;"

En relación con la impugnación referida de los Arts. 5 y 18 Inc. y) de la Ley N.º 2345/03, creo oportuno considerar que los mismos contravienen principios establecidos en los Arts. 14 (irretroactividad de la ley), 46 (igualdad de las personas) y 103 (régimen de jubilaciones de los funcionarios públicos) de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1.º de la Ley N.º 3542/08.

2- Por su parte, el Art. 1.º de la Ley N.º 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N.º 2345/03 determina: "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".

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por el

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

accionante se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito precedentemente, deviene a toda luz procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que "la Ley" garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/08, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcripta, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

La Constitución Nacional en su Art. 103 garantiza la actualización de los haberes de los jubilados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios activos. La Igualdad de tratamiento contemplado 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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

Nuestra Carta Magna garantiza también 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 hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "iura novit curiae" ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías -positivas y negativas- exigibles jurisdiccionalmente*. Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en él amparadas.-----

En aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, ho ha sido derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El Artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por el accionante siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.-----

3- Finalmente, el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03. Actualmente, con la nueva redacción instituida 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 el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/04. En consecuencia, el caso sometido a consideración de esta Sala 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 tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que debe hacerse lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 5 de la Ley N° 2345/03 y del Art. 1° de la Ley N° 3542/08, "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03" en relación con el accionante. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El señor Arcadio González, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley N.º 3542/08 "*QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N.º 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, Arts. 5º y 18º inc. y) de la Ley N.º 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.º 1579/04 "*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N.º 2345/03"*-----

Se advierte en autos la copia de la Resolución DGJP N.º 2886 de fecha 03 de noviembre de 2010, dictada por el Ministerio de Hacienda, en virtud del citado acto administrativo se acuerda la jubilación del señor Arcadio González como funcionario de la Administración Pública.-----

El recurrente manifiesta que las normas impugnadas vulneran disposiciones consagradas en los Arts. 6, 14, 46, 102 y 103 de la Constitución Nacional. Al mismo tiempo, peticiona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad le sea declarada 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, el Art. 5 de la Ley N.º 2345/03 establece: "*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible*". Considero que la norma transcripta no viola normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar, para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien el recurrente inició sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, el mismo gozaba de derechos en expectativa. No hay derechos adquiridos porque se modificó la ley de jubilaciones antes que efectivamente el recurrente acceda a la misma.-----

Cabe referir respecto de la acción sobrevenida contra la Ley N.º 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: "*Modifícase el Art. 8 de la Ley N.º 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", 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 in fine de la CN- se refiere a la igualdad del reajuste de los haberes de los funcionarios activos e inactivos.-----

Es decir, 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, quedando el cálculo del porcentaje correspondiente de la actualización a cargo de la Caja de Jubilaciones pertinente.-----

Ahora bien, del análisis de la acción planteada tenemos que la Ley N° 3542/08 supedita la actualización 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, pero siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas.-----

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.-----

Bajo tales fundamentos ya se ha pronunciado esta Magistratura en casos similares al de autos, en forma invariable y reiterada (Acuerdo y Sentencia N° 431 del 21 de abril de 2016).-----

En cuanto 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- cabe manifestar que el mismo también conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone "La Ley garantizará la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad", consecuentemente, la disposición atacada crea mayores desigualdades en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

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 expedimos 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° 3542/08 y al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto afecta los derechos del recurrente conforme a lo expuesto en el exordio de la presente resolución- en relación al señor Arcadio González, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor FRETES, por los mismos fundamentos.-----

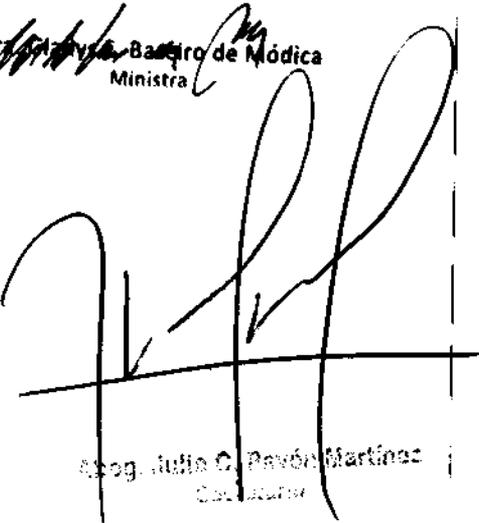
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Dra. María Inés Bastro de Mónica
Ministra


Ministra Peña Candia


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julia C. Pavón Martínez
Escritor

RE
14
P
S.P.

SENTENCIA NÚMERO: 128

Asunción, 12 de marzo de 2019.-

HECHOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sala Constitucional

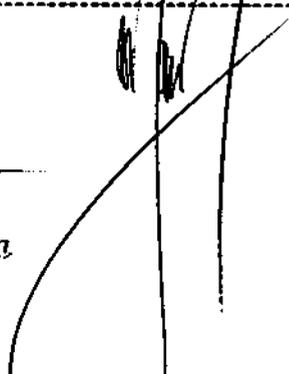
RESUELVE:

HACER LUGAR *parcialmente* a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N.º 3542/08 y al Art. 18 inc. y) de la Ley N.º 2345/2003, con relación al accionante.-----

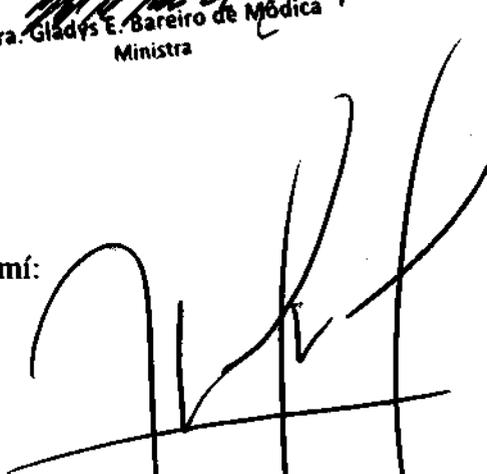
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pava
Secretario

