

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *ciento veintinueve*

RECIBIDO
14 de marzo 2019
En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *doce* días del mes de *marzo* del año *dos mil diecinueve* 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: "PATROCINIA RAMONA NUÑEZ VDA. DE BARRIOS Y OLGA MARÍA VERA DE ROJAS C/ ARTS. 2, 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N.º 2345/03; ART. 6 DEL DECRETO N.º 1579/04"**, a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras Patrocinia Ramona Nuñez Vda. de Barrios y Olga María Vera de Rojas, 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: Las señoras **PATROCINIA RAMONA NUÑEZ VDA. DE BARRIOS Y OLGA MARÍA VERA DE ROJAS**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 2, 8 y 18 inciso 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 **Artículo 6 del Decreto N.º 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N.º 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**. Para el efecto, acompaña las instrumentales que acreditan la calidad de **JUBILADAS DEL MAGISTERIO NACIONAL**.-----

Las accionantes manifiestan que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 47, 103, 137 de la Constitución y fundamentan su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas: *"conculcan nuestros derechos de que nuestros haberes jubilatorios sean actualizados en igualdad de tratamiento dispensados a los docentes públicos en actividad"*.-----

El **Artículo 8 de la Ley N.º 2345/03**, impugnado en autos, fue modificado por el **Artículo 1 de la Ley N.º 3542/08**, sin embargo tal modificación no altera en lo sustancial lo prescripto 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). El mismo prescribe: *"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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos"* (Negritas y Subrayado son míos).-----

De la norma transcrita se desprende que el **Artículo 1 de la Ley N.º 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N.º 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

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

[Signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]
Abog. Julio C. Favón Martínez
Secretario

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 (Artículo 103) implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos debiera favorecer de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes deberían 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.

Es de resaltar 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 encuentran en actividad y los haberes del sector pasivo, 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 previsionales, 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 Garantizará 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.

Por lo relatado concluyo que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) contraviene manifiesta e indudablemente normas de índole constitucional, siendo la incompatibilidad del mismo con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, en virtud de la supremacía de esta, pues carecería de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: "La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución".

Por otro lado, es dable señalar que las accionantes no se encuentran legitimadas a los efectos de la impugnación del Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003, por cuanto que 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 jubiladas del Magisterio Nacional de las accionantes dicha norma no les es aplicable y por lo tanto, no les causa agravio.

En cuanto a la impugnación del Artículo 6 del Decreto N° 1579/04, cabe señalar que al ser derogado el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida 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. Por tanto, el caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta normativa, no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no



RECIBIDA
14 JUN 2018
Boque...
S.P.D.

..... tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----

Con respecto a la impugnación del Artículo 2 de la Ley N.º 2345/03, cabe mencionar que el mismo ha dejado de tener eficacia jurídica en razón de su modificación por el Artículo 1 de la Ley N.º 2527/04 "QUE MODIFICA EL ARTICULO 2º DE LA LEY N.º 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL", y la vigencia de la Ley N.º 2613 "QUE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO A PAGAR UNA GRATIFICACION ANUAL A LOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA". Así las cosas, los agravios manifestados por las accionantes han perdido sustento legal, por lo que no corresponde su análisis.-----

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

A su turno el Doctor FRETES dijo: Las señoras Patrocinia Ramona Nuñez Vda. de Barrios y Olga María Vera de Rojas, promueven 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. 2 y 18 inciso 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 el Art. 6 del Decreto N.º 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N.º 2345/03".-----

Consta en autos copia de las respectivas documentaciones que acreditan que las accionantes revisten la calidad de jubiladas como docentes del Magisterio Nacional.-----

La parte recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts. 46, 47, 88, 101, 102 y 103 de la Constitución Nacional al impedir que su haber jubilatorio sea actualizado en igualdad de tratamiento dispensado a los docentes públicos en actividad. Solicita la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas.-----

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 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

Dra. ~~María~~ B. Balleiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

DR. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 relación a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 que deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00, cabe manifestar que al constatarse que las recurrentes revisten la calidad de jubiladas 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 las mismas.

Finalmente, en lo atinente a la impugnación de Art. 2 de la Ley N° 2345/03 y 6 del Decreto N° 1579/2004, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por las disposiciones cuestionadas, se verifica más bien una impugnación 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.

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).

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el parecer 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 las señoras Patrocinia Ramona Nuñez Vda. de Barrios y Olga María Vera de Rojas, 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 Fretes, y me permito manifestar cuanto sigue.

Las accionantes *Patrocinia Ramona Nuñez Vda. de Barrios y Olga María de Rojas*, sostienen que son jubiladas del Magisterio Nacional, y que los Arts. 2° y 18° Inc. y) de la Ley N° 2345/2003, el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 y el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 no solo vulneran 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*

RECIBIDO

14 10 2019

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 supedita la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1º de la Ley N°3542/2008 – que modifica el Art. 8º 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).-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad 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 las accionantes. Es mi voto.-----

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:

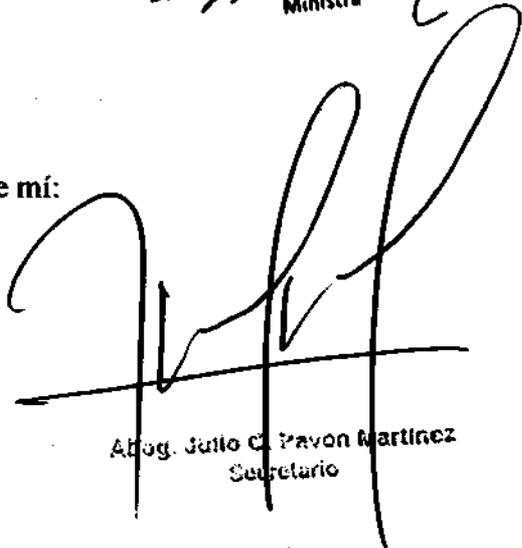

Dra. Gladys Barreto *abogada* Médica
Ministra



Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANIBAL FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavon Martinez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 129

Asunción, 12 de marzo de 2019.-

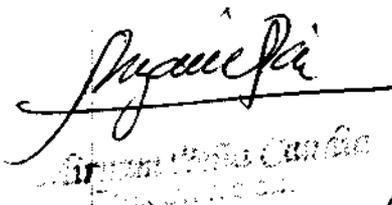
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

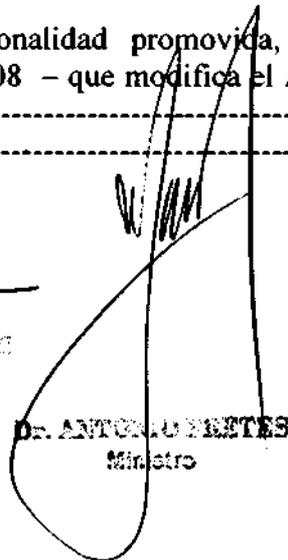
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

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

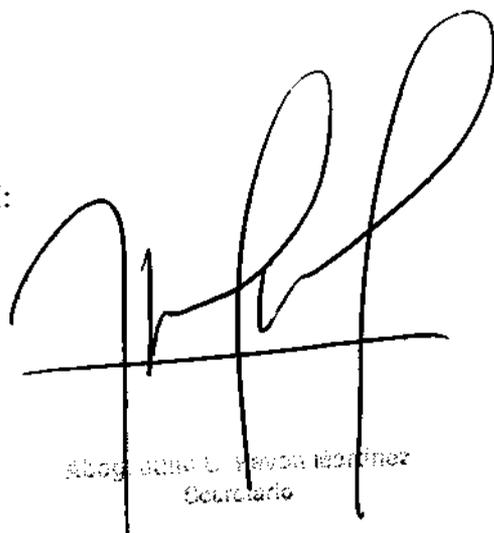
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys S. Pereira de Mónica
Ministra


Sr. Juan Carlos Curbelo


Dr. ANTONIO BENTES
Ministro

Ante mí:


Abog. Juan L. Yevon Martínez
Secretario

