



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "STELLA MARIS GUILLEN DE CABAÑAS Y OTRAS C/ ARTS. 5º, 18º INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/03, ART. 2º DEL DECRETO Nº 1579/04 Y EL ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08 QUE MOD. EL ART. 8º DE LA LEY Nº 2345/03". AÑO: 2017 - Nº 2689".

RECIBIDO
12 FEB 2019
Roque López
O.J. S.P. de P.J.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *veinticuatro*

la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *02* días del mes de *febrero* 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: "STELLA MARIS GUILLEN DE CABAÑAS Y OTRAS C/ ARTS. 5º, 18º INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/03, ART. 2º DEL DECRETO Nº 1579/04 Y EL ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08 QUE MOD. EL ART. 8º DE LA LEY Nº 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras Stella Maris Guillen de Cabañas, Lidia Udrizar de Zayas y Lorenza Febronia Cabañas Vda. de Benítez, 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 el Doctor **FRETES** dijo: Las señoras **STELLA MARIS GUILLEN DE CABAÑAS, LIDIA UDRIZAR DE ZAYAS y LORENZA FEBRONIA CABAÑAS VDA. DE BENITEZ**, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/03, el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 "*QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY Nº 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"* y el Art. 2º del Decreto Reglamentario Nº 1579/2004.-----

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que las accionantes revisten la calidad de jubiladas del Magisterio Nacional -Resoluciones Nº 632 del 13 de mayo de 1997, Nº 1531 del 03 de noviembre de 1994 y 2016 del 18 de noviembre de 1996 respectivamente-----

Las recurrentes manifiestan que las normas impugnadas vulneran disposiciones consagradas en los Arts. 43, 103 y 137 de la Constitución Nacional, al alterar el mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios, privándonos al derecho a una jubilación digna. Solicitan se haga lugar a la acción.-

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: "*Modifícase 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:-----

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

“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.-----

En relación a la impugnación presentada contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, el cual establece que: *“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”*, cabe acotar que las Resoluciones N° 632 del 13 de mayo de 1997, N° 1531 del 03 de noviembre de 1994 y 2016 del 18 de noviembre de 1996 respectivamente, dan cuenta que las recurrentes iniciaron sus aportes y se jubilaron bajo la vigencia de una ley anterior a la vigente actualmente, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones las accionantes ya contaban con derechos adquiridos, motivo por el cual la disposición recurrida no les afecta, ello considerando que dicha disposición no es susceptible de aplicación a las mismas.-----

En relación a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga los Arts. 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 relación a la objeción planteada contra el Art. 2 del Decreto N° 1579/04, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por la disposición cuestionada, 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.-----



RECIBIDO
12 FEB 2019
P.O.D.E.

Bajo tales fundamentos ya se ha pronunciado esta Magistratura en casos similares al de autos, en forma invariable y reiterada (Acuerdo y Sentencia Nº 431 del 21 de abril de 2016).-----
Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 en relación a las señoras **STELLA MARIS GUILLEN DE CABAÑAS, LIDIA UDRIZAR DE ZAYAS y LORENZA FEBRONIA CABAÑAS VDA. DE BENITEZ**, 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, con adhesión de la Ministra Bareiro de Mónica, en el sentido de hacer lugar parcialmente la acción y declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008 y me permito manifestar cuanto sigue.-----

Las accionantes *Stella Maris Guillen de Cabañas, Lidia Udrizar de Zayas y Lorenza Febronia Cabañas Vda. de Benítez*, sostienen que son jubiladas del Magisterio Nacional e impugnan los Arts. 5º y 18º Inc. y) de la Ley Nº2345/2003, el Art. 2º del Decreto Nº1579/2004 y el Art. 1º de la Ley Nº3542/2008.-----

Manifiestan que el Art. 1º de la Ley Nº3542/2008 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 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 Nº3542/2008 – que modifica el Art. 8º de la Ley Nº2345/2003 –. 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 promovida por las señoras *Stella Maris Guillen de Cabañas, Lidia Udrizar de Zayas y Lorenza Febronia Cabañas Vda. de Benítez*; 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), en relación con la accionante. Es mi voto.-----

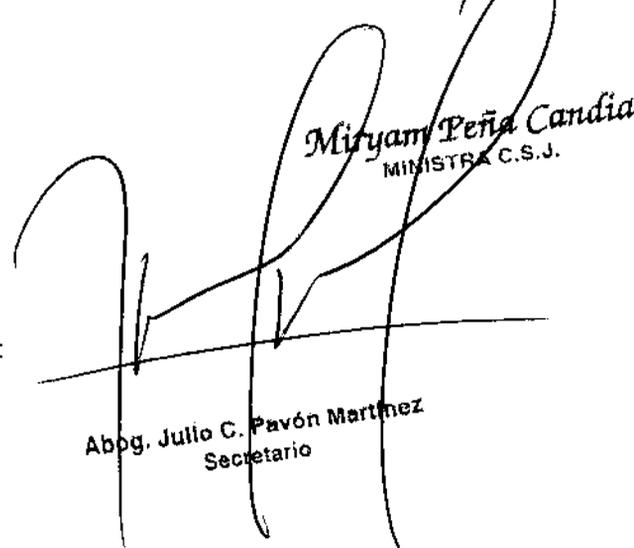
A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.-----

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:

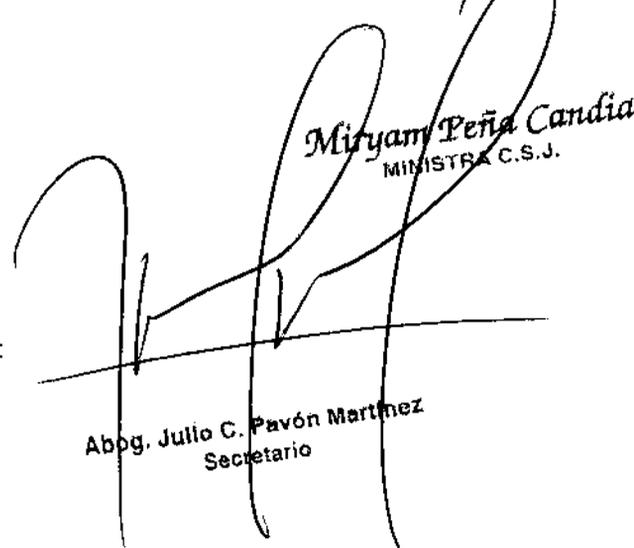

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra




Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 24
Asunción, 11 de febrero de 2019 .
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "STELLA MARIS GUILLEN DE CABAÑAS Y OTRAS C/ ARTS. 5º, 18º INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/03, ART. 2º DEL DECRETO Nº 1579/04 Y EL ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08 QUE MOD. EL ART. 8º DE LA LEY Nº 2345/03". AÑO: 2017 - Nº 2689".

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

RECIBIDO
12 FEB 2019
ROQUE LÓPEZ
S.E.P.J.

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley Nº 3542/08, con relación a las Señoras Stella Maris Guillen de Cabañas, Lidia Udrizar de Zayas y Lorenza Febronia Cabañas Vda. de Benítez.

ANOTAR, registrar y notificar.

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

[Signature]

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

