



RECIBIDO

12 FEB. 2019

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 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: "NILDA SZARÁN VDA. DE UBEDA C/ ART. 8 DE LA LEY N.º 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N.º 1579/04", a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Nilda Szarán Vda. de Ubeda, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado.

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: treinta

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 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: "NILDA SZARÁN VDA. DE UBEDA C/ ART. 8 DE LA LEY N.º 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N.º 1579/04", a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Nilda Szarán Vda. de Ubeda, 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 PEÑA CANDIA dijo: Se presenta la Sra. NILDA SZARÁN VDA. DE UBEDA por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el artículo 5º y 18 inc.y de la Ley N° 2345/03; artículo 2º del Decreto N° 1579/04 y el artículo 1º de la Ley 3542/2008 que modifica el art. 8º de la Ley 2345/2003. Acredita la legitimación activa, en calidad de jubilada como docente del Magisterio Nacional con la Resolución N° 3437 de fecha 2 de noviembre de 1989, el cual le acuerda jubilación ordinaria como docente del Magisterio Nacional (fs. 2-3). La accionante alegan que las normas impugnadas afectan principios constitucionales establecidos en los Arts. 6º, 46, 57, 103, 132 y 137 de la Constitución Nacional.-----

La Fiscal Adjunta, Gilda Villalba Tottit, al contestar la vista, conforme Dictamen N° 1192 de fecha 07 de julio de 2018 (fs.10/12), "...recomienda [...] hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad [...] con relación al Art. 1 de la Ley N° 3542/2008..." (sic).-----

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, las normas impugnadas son las siguientes:-----

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

1. El Artículo 5 de la Ley N°.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".- A su vez, el Artículo 8 de la Ley 2345/2003, "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" reza: "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 serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente..."-----

2. Por su parte, el Artículo 18 de la Ley 2345/2003, prescribe: "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 1.626/00"-----

3. El Artículo 2º del Decreto N.º 1.579/04, versa sobre la reglamentación del artículo 8 de la Ley N.º 2.345/03, estableciendo el mecanismo de actualización de haberes jubilatorio.-----

4. El Artículo 1º de la Ley 3542/2008, que modifica el art. 8º de la Ley 2345/2003 introduce la siguiente modificación: "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..."-----

Del análisis de las normas impugnadas podemos afirmar cuanto sigue: -----

Respecto a la impugnación del Art. 5 de la Ley N°. 2345/2003 y el Art. 2 del Decreto N°.1579/2004, corresponde el rechazo, pues la accionante ha iniciado su aporte y se ha jubilado bajo la vigencia de una ley anterior a la actual, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones, la citada accionante ya contaba con derechos adquiridos, motivo por el cual la nueva ley no afecta a la misma. Dichas disposiciones no son susceptibles de aplicación a la accionante dado el principio constitucional de irretroactividad de la ley.-----

Con respecto a la impugnación del artículo 18 inc. y) de la Ley N.º 2.345, corresponde el rechazo por falta de legitimación, pues la accionante no se encuentra legitimada para impugnarlo, por cuanto la misma es jubilada del Ministerio de Educación y Cultura y el referido artículo deroga los artículos 105 y 106 de la Ley N°. 1626/00 "De la Función Pública"; norma esta que no le es aplicable.-----

Finalmente, 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).-----



RECIBIDO
12 FEB 2019
Poderes
S.P.E.

De allí que, en el caso de que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de 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.º 2345/2003 -o su modificatoria la Ley N.º 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 a la acción de inconstitucionalidad de forma parcial declarando la inaplicabilidad del Art. 1º de La Ley 3542/2008 -que modifica el Art. 8º de la Ley N.º 2345/2003- con relación a la accionante.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Nilda Szarán Vda. de Ubeda, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilada del Magisterio Nacional según Decreto N.º 3437 de fecha 2 de noviembre de 1989 de la Presidencia de la República cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley N.º 2345/03 (modificado por Ley N.º 3542/08) y del Art. 6 del Decreto N.º 1579/04.

Alega la accionante que las normas impugnadas vulneran lo expresamente preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, ya que no permiten que su haber jubilatorio sea actualizado de acuerdo al tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.

En fallos anteriores esta Corte estuvo sosteniendo que la acción de inconstitucionalidad es a toda luz procedente, porque 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, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.).

De ahí que al supeditar el Art. 1º de la Ley N.º 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 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 esta línea de argumento, el Poder Judicial, y en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligado a remover factores que propicien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que propicie la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscabada y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

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 controversia; 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, concluyo que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03" en relación con la accionante. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

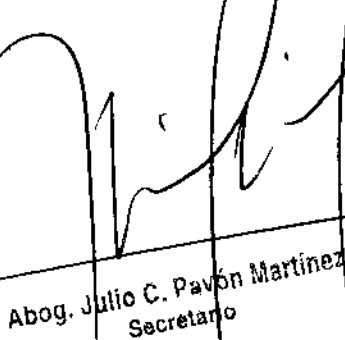
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Dña. Gladys E. Barreiro de Médica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "NILDA SZARÁN VDA. DE UBEDA C/ ART. 8 DE LA LEY N.º 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N.º 1579/04". AÑO: 2018 - N.º 217.

RECEBIDO

12 FEB 2019
Roque López
S.P.D.E.P.J.

SENTENCIA NÚMERO: 30

López Asunción, M de febrero 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. 1º de La Ley 3542/2008 –que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 2345/2003- con relación a la accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

[Signature]
Dra. Gladys E. Barro de Medina
Ministra

[Signature]

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

