



RECIBIDO

12 FEB. 2018

Roque López
S.P. DES. LA

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: treinta y cinco

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: "ANGÉLICA MOREL VDA. DE ESTECHE C/ EL ART. 1 DE LA LEY N.º 2345/03 MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/08 Y 18 INC. X) DE LA LEY N.º 2345/03"**, a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Angélica Morel Vda. de Esteche, 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: La señora **ANGELICA MOREL VDA. DE ESTECHE**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 18 inciso x) de la Ley N.º 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**; contra el **Artículo 1 de la Ley N.º 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N.º 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"**. Para el efecto, acompaña la instrumental que acredita su calidad de **JUBILADA DEL MAGISTERIO NACIONAL**.

La accionante manifiesta que se encuentran vulnerados los **Artículos 14, 46, 103, 137** de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas atacadas no llevan a la equiparación ni a la igualdad de tratamiento respecto al salario de los funcionarios públicos en actividad. ---

Con relación a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N.º 3542/08** (que modifica el **Artículo 8** de la Ley N.º 2345/03), resaltamos que el mismo 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). ----

Así las cosas entendemos 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 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 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 íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados. ----

Es de entender que las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes de la clase pasiva, 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 provisionales, 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. -----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 18 inciso x) de la Ley N° 2345/2003**, la accionante tampoco se encuentra legitimada para objetarlo, pues el mismo deroga el Artículo 2 de la Ley N° 197/93 y su modificatoria, ley que establece la liquidación de los haberes del jubilado de la Administración Pública, calidad no acreditada por la accionante. La Ley 1626/00 *“De la Función Pública”* dice: *“Artículo 2°- 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 jubilada del Magisterio Nacional de la accionante dicha norma no le es aplicable y por lo tanto, no le causa agravio.-----

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

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora **ANGELICA MOREL VDA. DE ESTECHE**, 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”*, Art. 18 inciso x) de la Ley N° 2345/03 *“DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO”* y Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004.-----

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que la accionante reviste la calidad de jubilada como docente del Magisterio Nacional –Resolución N° 1862 del 25 de octubre de 1996.-----

La recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts. 14, 46, y 103 de la Constitución Nacional al impedir que su haber jubilatorio sea actualizado en igualdad de tratamiento dispensado a los docentes en actividad. Solicita la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas.-----

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 PÚBLICO”, 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, 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



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

RECIDO

12 FEB. 2019

RECEBIDO
SECRETARÍA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“ANGÉLICA MOREL VDA. DE ESTECHE C/ EL ART. 1 DE LA LEY N.º 2345/03 MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/08 Y 18 INC. X) DE LA LEY N.º 2345/03”. AÑO: 2017 – N.º 2078.-----

funcionaria vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos constitucionalmente 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.º 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.º 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 referida al Art. 18 inc. x) de la Ley N.º 2345/03, que deroga el Art. 2º de la Ley N.º 197/93 y su modificación según el Art. 2º de la Ley N.º 1138/97, cabe acotar que la resolución por medio de la que se acordó jubilación a la recurrente, da cuenta que ha accedido al régimen de jubilación al amparo del Art. 1º de la Ley N.º 39/1948, que establece: “Los funcionarios de enseñanza primaria, secundaria y profesional, comprendidos en el Decreto-Ley N.º 6.436 del 25 de Abril de 1941 y afectados por el Decreto-Ley N.º 7.648 del 8 de Marzo de 1945, que llegaren al tiempo y edad requeridos y con dos años por lo menos de antigüedad en el cargo, tendrán derecho a jubilación integral ordinaria del 94 % del último sueldo. Si no tuvieren los dos años de antigüedad en el cargo, será el 94 % del sueldo percibido durante los últimos doce meses”, mientras que las disposiciones cuestionadas disponen: Art. 2 de la Ley 197/93: “Los haberes jubilatorios de los Funcionarios de la Administración Central, que por cualquier motivo fueron fijados en porcentajes menores al 93% (noventa y tres por ciento), para las jubilaciones ordinarias, serán actualizados por el Ministerio de Hacienda, a petición de parte” y su modificatoria por Ley N.º 1138/97: “Los haberes jubilatorios de los funcionarios de la Administración Central, incluyendo los docentes, que por cualquier motivo fueron fijados en porcentajes menores al 93% (noventa y tres por ciento), para las jubilaciones ordinarias, serán actualizados por el Ministerio de Hacienda, de oficio desde

Dra. Gladys E. Borrero de Medina
Ministra

Miryam Peña Candía
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

el primero de enero de 1998". Como queda visto, las disposiciones derogadas por el inciso x) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03 refieren tanto a funcionarios de la Administración Central como a docentes del Magisterio Nacional, pero limitando su alcance a quienes hayan accedido a la jubilación en un porcentaje inferior al 93%. Al habersele acordado a la recurrente un porcentaje superior al establecido en la regla en revisión (94%), queda en evidencia que no están afectados sus respectivos derechos.-----

Finalmente, en lo atinente a la impugnación del Art. 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, 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 la señora ANGELICA MOREL VDA. DE ESTECHE, 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 han arribado los colegas que me precedieron por los fundamentos que paso a exponer: -----

Con respecto a la constitucionalidad del art. 1° de la Ley N° 3542/2008 que modifica el art. 8 de la Ley 2345/2003 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.-----

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.-----



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

RECEBIDO

1/2 FEB. 2019

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ANGÉLICA MOREL VDA. DE ESTECHE C/ EL ART. 1 DE LA LEY N.º 2345/03 MODF. POR EL ART. 1 DE LA LEY N.º 3542/08 Y 18 INC. X) DE LA LEY N.º 2345/03". AÑO: 2017 - N.º 2078.

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 parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley 3542/2008 –que modifica el Art. 8º de la Ley 2345/2003 – con relación a la accionante. 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:

[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

SENTENCIA NÚMERO: 35

Asunción, 11 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 2345/2003 – con relación a la accionante.

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

