



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MERCEDES OJEDA DE RIVAS C/ ARTS. 5, 8, 18 INC. "Y" DE LA LEY 2345/03, Y EL ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03, EN CONTRA DE LOS ART. 6° DEL PODER EJECUTIVO N°1579/04". AÑO: 2017 - N° 2313.

RECIDIDO

12 FEB. 2009
Roque López
S. D. E. J. la

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *sesenta y siete.*

los señores *Roque López* la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *doce* 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, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA y ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MERCEDES OJEDA DE RIVAS C/ ARTS. 5, 8, 18 INC. "Y" DE LA LEY 2345/03, Y EL ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03, EN CONTRA DE LOS ART. 6° DEL PODER EJECUTIVO N°1579/04"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Mercedes Ojeda de Rivas, 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 **MERCEDES OJEDA DE RIVAS**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"**; contra el **Artículo 5 y 18 incisos y) de la Ley N° 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° 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 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 la instrumental que acredita su calidad de **JUBILADA DEL MAGISTERIO NACIONAL**.

La accionante alega que se encuentran vulnerados los **Artículos 6, 14, 46, 47, 102, 103, 137** de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas ocasionan la pérdida de sus derechos adquiridos como jubilada.

Con respecto a la impugnación del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el **Artículo 8** de la **Ley N° 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).

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 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

Gladys Bareiro de Módica
Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Miryam Peña Candia
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Julio C. Pavón Martínez
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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. -----

Así las cosas entendemos que, el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 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.-----

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 Garantizara 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. -----

Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerían 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”.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 5 de la Ley N° 2345/03** considero que la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de su impugnación, pues dicha norma no le afecta, en razón de que la misma ha adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03, según se corrobora mediante instrumental arrojada a autos. Por tal motivo, difícilmente puede agravarse de algo que ya ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable, por lo que no corresponde su análisis.-----

Con respecto a la impugnación del **Artículo 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003**, cabe mencionar que la accionante tampoco se encuentra legitimada para su impugnación, pues 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 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.-----

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...///...



REBIBIDO
12 FEB 2019
RECEBIDO
S.P.D.

normativa, 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, en virtud a lo manifestado, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar respecto de la accionante la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03). Es mi voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA dijo: Me adhiero a la conclusión arribada por los Ministros que me precedieran en orden de opinión; y con respecto a la impugnación formulada contra el Art.1º de la Ley Nº 3542/2008 "*Que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 2345/2003*" agrego cuanto sigue:-----

A la vista de los agravios expuestos por la parte actora con relación a la impugnación del Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008 —que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 2345/2003—, es menester aclarar 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 del Ministerio de Hacienda supedita la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008, que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 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).-----

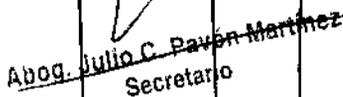
En conclusión, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003— con relación a la Señora Mercedes Ojeda de Rivas.
Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **BAREIRO DE MÓDICA**, 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

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 67

Asunción, 11 de febrero de 2019 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

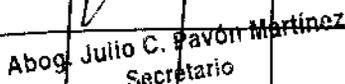
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"-, con relación a la Señora Mercedes Ojeda de Rivas.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

