



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROSA ANTOLIANA GARCIA DE FRANCO C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 MODIFICATORIA DEL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2018 - N° 118.

RECIBIDO

13 FEB. 2019

Roque López S. P. S. J.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *sesenta y nueve*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a 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: "ROSA ANTOLIANA GARCIA DE FRANCO C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 MODIFICATORIA DEL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la señora Rosa Antoliana García de Franco, 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 **ROSA ANTOLIANA GARCÍA DE FRANCO**, 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"**. Para el efecto, acompaña la instrumental que acredita su calidad de **JUBILADA DEL MAGISTERIO NACIONAL**. --

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los **Artículos 46, 47, 103** de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que la norma impugnada no respeta la Constitución, pues el aumento decretado para los funcionarios activos no sería aplicado en condiciones de igualdad a los funcionarios pasivos.

El impugnado **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el **Artículo 8** de la **Ley N° 2345/03**), 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).

De la norma transcrita se desprende 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 (**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

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. Antonio Fretes
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 encuentren 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 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. -----

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”*.-----

Así las cosas, opino que corresponde **hacer lugar** a la 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), respecto de la misma. Es mi voto.--

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora Rosa Antoliana Garcia de Franco, 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 Publico”.-----

Se advierte en autos copia de la Resolución N° 1150 de fecha 28 de junio de 1996, por medio de la cual se le ha acordado la respectiva jubilación a la accionante, como jubilado del Magisterio Nacional.-----

Refiere la accionante que siendo jubilada, se encuentra legitimada para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alega que actualmente se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Considera que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios en actividad.-----...///...



REMBIDO

13 FEB. 2019

Rosa Antoliana García de Franco
C/ Art. 1 de la Ley N° 3542/2008

...Cabe referir respecto de la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de febrero de 2008, que en su Art. 1° dispone: *"Modificase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", 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 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 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

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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).-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, en concordancia con el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar 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 Rosa Antoliana Garcia de Franco, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Concuero con la conclusión arribada por los distinguidos Colegas, en cuanto proponen acoger la presente acción de inconstitucionalidad en relación al Art. 1° de la Ley 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003. Sobre el punto, me permito agregar las siguientes consideraciones:-----

Es menester aclarar –en primer término– el contenido y alcance del Art. 103 de la Carta Magna, precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega como fundamento de la impugnación del referido Art. 1° de la Ley 3542/2008. -----

El Art. 103 de nuestra Constitución, 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. 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROSA ANTOLIANA GARCIA DE FRANCO C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 MODIFICATORIA DEL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2018 - N° 118.

RECIBIDO
13 FEB 2019

Roque Lopez:///... 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, al igual que mis Colegas Preopinantes, que corresponde hacer lugar 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 accionante. **Voto en ese sentido.**

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]

[Signature]

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 69
Asunción, 11 de febrero de 2019

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR 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 Rosa Antoliana García de Franco.

ANOTAR, registrar y notificar.

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

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

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

