



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MIRTA MIGUELA AGUILAR DE FLEITAS C/ LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/2003, C/ EL ART. 2 DEL DECRETO Nº 1579/2004 Y C/ EL ART. 1 DE LA LEY Nº 3242/2008 DE FECHA 10/07/2008". AÑO: 2014 - Nº 320.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil ciento cuarenta y tres

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiseis días del mes de agosto del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora MIRYAM PEÑA CANDIA, Presidenta y Doctores GLADYS BAREIRO DE MÓDICA y ANTONIO FRETES, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MIRTA MIGUELA AGUILAR DE FLEITAS C/ LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/2003, C/ EL ART. 2 DEL DECRETO Nº 1579/2004 Y C/ EL ART. 1 DE LA LEY Nº 3242/2008 DE FECHA 10/07/2008", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Mirta Miguela Aguilar de Fleitas, 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: Se presenta la señora MIRTA MIGUELA AGUILAR DE FLEITAS, promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008, Arts. 5 y 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/03 y Art. 2 del Decreto Nº 1579/04, acompañando a la presente acción los documentos que acreditan su calidad de jubilada de la administración pública.-----

La recurrente manifiesta que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales consagradas en los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

En relación al Art. 5 de la Ley Nº 2345/2003 y Art. 2 del Decreto Nº 1579/2004 debemos aclarar que la norma impugnada no causa a la recurrente ningún agravio. En efecto, conforme a las documentaciones agregadas a esta acción, se aprecia que la jubilación ya fue otorgada a la señora MIRTA MIGUELA AGUILAR DE FLEITAS con anterioridad a la promulgación de la ley en cuestión, no adjuntándose instrumental alguna que permita apreciar que la Ley Nº 2345/03 y su Decreto Reglamentario Nº 1579/04 le fueran aplicados.-----

En atención a 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 PÚBLICO", 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".-----

Dra. Gladys Bareiro de Modica
Ministra

Abog. Argemiro Levera
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional denunciada como conculcada por la accionante, así tenemos al art. 103 que expresa: *“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”. Del mandato precedente extraemos cuantos sigue.*-----

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 de la CN - se refiere al reajuste de los haberes en comparación, implica una igualdad de montos base para el cálculo de los devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.-----

El dimensionamiento del concepto “actualización” que hace nuestra Ley Fundamental es notablemente distinto al que maneja la accionante, la cual, por los términos de su pretensión entiende que el precepto constitucional prácticamente ordena que los jubilados deberán percibir en concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad. Lo que la Constitución establece en el in fine del artículo transcrito, implica que el monto jubilatorio, el cual es resultado de la aplicación de un porcentaje a un monto base, se calculará sobre la remuneración de los funcionarios activos y se aplicará a los inactivos, esto a fin de que con el transcurrir del tiempo, las remuneraciones imponibles no se tornen ínfimas debido al estancamiento de los montos por no concedir al desarrollo de la economía nacional, idea ya manifestada en la Convención Nacional Constituyente, en palabras del Convencional Benjamín Maciel Pasotti quien expresó: *“en razón del conocimiento que tengo de miles de maestros jubilados, que están cobrando sueldos que van desde 30 a 40 mil guaraníes. Y es mi preocupación, entonces, en ese sentido, si cuál es la razón por la que no se pueda garantizar la actualización de los haberes de estas personas...”* (Plenaria, Diario de Sesiones N° 20 del 08/IV/1992)-----

Por otra parte, siguiendo con el análisis de la acción presentada, 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, mientras que la Ley N° 3542/08 supedita 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, siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes, y estas diferencias originarias no se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse si constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

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...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MIRTA MIGUELA AGUILAR DE FLEITAS C/ LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/2003, C/ EL ART. 2 DEL DECRETO Nº 1579/2004 Y C/ EL ART. 1 DE LA LEY Nº 3242/2008 DE FECHA 10/07/2008". AÑO: 2014 - Nº 320.

... actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a ... la Ley Nº 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 ...

En cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/2003 como vengo sosteniendo en casos similares el mismo conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone "La Ley garantizara la actualización de los haberes Jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad". Consecuentemente la disposición atacada crea mayores desigualdades en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art. 1 de la Ley Nº 3542, que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03.

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Art. 1 de la Ley Nº 3542/08 y Art. 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/2003, por los fundamentos expuestos precedentemente. Es voto.

A su turno la Doctora BAREIRO DE MÓDICA dijo: La señora MIRTA MIGUELA AGUILAR DE FLEITAS, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Artículos 5 y 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"; contra el Artículo 2 del Decreto Nº 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nº 2345, DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"; y contra el Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY Nº 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO". Acompaña debidamente el documento que acredita su calidad de JUBILADA de la Administración Publica.

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103, 137 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando que las normas impugnadas cercenan flagrantemente nuestra Constitución "porque están lejos de hacer realidad a una jubilación digna y decorosa".

TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas impugnadas:

El Artículos 5 de la Ley Nº 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" (Negritas y Subrayados son míos).

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

El Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 dice: "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 1626/00 (...)".-----

El Artículo 2 del Decreto N° 1579/04 dice: "**Remuneración Base.** La Remuneración Base establecida en el Artículo 5° de la Ley N° 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula: -----  
Remuneración = Sumatoria de las últimas 60 remuneraciones imponibles Base 60 De existir periodos no aportados durante los cinco (5) últimos años, igual se tomarán las sesenta (60) últimas remuneraciones imponibles percibidas de acuerdo a la legislación vigente en su momento, aunque sobrepasen dicho periodo".-----

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**" dice: "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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos". (Negritas y Subrayados son míos).-----

#### ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.-----

Con respecto al 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 la Resolución N° 1705 de fecha 29 de noviembre de 2001, arrimada a autos (fs. 5). 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 al Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, al derogar el Art. 105 de la Ley 1626/00 (cuya aplicación afecta a la recurrente), que dice: "Los haberes jubilatorios serán actualizados automáticamente en los mismos porcentajes de sueldos dispensados a los funcionarios en actividad considerando las categorías y cargos correspondientes, de conformidad al Artículo 103 de la Constitución Nacional", se produce la existencia de un "efecto retroactivo" sobre los beneficios ya adquiridos por la accionante, garantizados previamente por el Artículo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto esta última previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público en actividad.-----

Con respecto al Artículo 2 del Decreto N° 1579/04, entendemos que no le es aplicable, pues el mismo es reglamentario del Artículo 5 de la Ley N° 2345/03. Es de reiterar que la recurrente ha adquirido el beneficio jubilatorio mediante un sistema anterior a la Ley N° 2345/03 y su modificatoria, por lo que no se encuentra legitimada a los efectos de la impugnación de esta norma, y en consecuencia, no procede su análisis.-----

Con respecto al Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) sigue manteniendo el criterio de la norma anterior al disponer 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), 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".-----

Es de entender que 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 ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MIRTA MIGUELA AGUILAR DE FLEITAS C/ LOS ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY Nº 2345/2003, C/ EL ART. 2 DEL DECRETO Nº 1579/2004 Y C/ EL ART. 1 DE LA LEY Nº 3242/2008 DE FECHA 10/07/2008". AÑO: 2014 - Nº 320.

... 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.

Cabe 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". Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el 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 manifestado concluyo que, las disposiciones contenidas en el Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley Nº 2345/03); y Artículos 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/03 analizadas precedentemente contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 46 "De la Igualdad de las personas" y 103 "Del Régimen de Jubilaciones" de la Constitución, siendo la incompatibilidad de las mismas 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 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".

Por tanto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora MIRTA MIGUELA AGUILAR DE FLEITAS, y en consecuencia declarar, respecto de la misma, la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03) y Artículos 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/03, en lo que respecta a la derogación del Artículo 105 de la Ley 1626/00. Es mi voto.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere a los votos de los Ministros, Doctores FRETES y BAREIRO DE MÓDICA, por los mismos fundamentos.-

Dra. Gladys Bareiro de Modica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

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 Balseiro de Moya*  
Ministra

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario

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

SENTENCIA NUMERO: 103

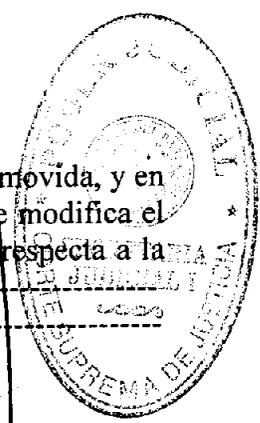
Asunción, 26 de agosto de 2016.-

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 2345/03) y Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, en lo que respecta a la derogación del Artículo 105 de la Ley 1626/00, con relación a la accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.



*Dra. Gladys Balseiro de Moya*  
Ministra

*Dr. ANTONIO FRETES*  
Ministro

Ante mí:

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

*Abog. Arnaldo Levera*  
Secretario