



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ALCIDES RAMÓN AÑASCO SERVIÁN C/ EL ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03, C/ EL ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y C/ EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 DEL 10/07/08". AÑO: 2014 - N° 1694.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil ciento cincuenta y cuatro

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los 02 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: "ALCIDES RAMÓN AÑASCO SERVIÁN C/ EL ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03, C/ EL ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y C/ EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 DEL 10/07/08", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Alcides Ramón Añasco Servián, 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 en autos el Sr. ALCIDES RAMON AÑASCO SERVIAN, promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra las disposiciones contenidas en los Arts. 5 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"; Art. 2° del Decreto N° 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03" y el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008.

Se advierte que el accionante acompaña copia de la Resolución N° 2366 de fecha 21 de diciembre de 2000, "Por la cual se acuerda jubilación ordinaria a funcionarios de la Administración Publica", que fuera dictada por el Ministerio de Hacienda, acreditando por medio de este documento su calidad de jubilado de la Administración Publica.

Refiere que los artículos impugnados por medio de esta acción de inconstitucionalidad infringen no solo los derechos adquiridos, sino también los principios consagrados tanto en el Art. 46 como en el Art. 103 de la Constitución Nacional, colisionando al mismo tiempo con otros derechos y garantías constitucionales.

En primer lugar, cabe señalar el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 establece que "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". En este apartado, es dable puntualizar que en el caso de autos, el accionante - señor ALCIDES RAMON AÑASCO SERVIAN - inicio sus aportes y se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la actual, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones la recurrente ya contaba con derechos adquiridos, motivo por el cual la nueva ley no le será susceptible de aplicación.

Ahora bien, en cuanto al Art. 2 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, debemos tener en cuenta que éste reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, motivo por el cual el mismo debe seguir igual suerte que el artículo reglamentado.

En atención a 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

Dra. Gladys Bareiro de Mónica Ministra

Miryam Peña Candia MINISTRA C.S.J. Abog. Arturo Levera Secretario

Dr. ANTONIO FRETES Ministro

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*".-----

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.-----

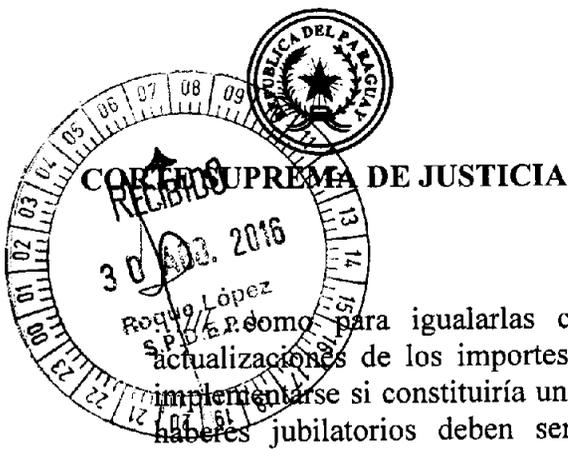
En primer lugar, la "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores.-----

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 condecir 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 ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"ALCIDES RAMÓN AÑASCO SERVIÁN C/ EL
ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03, C/
EL ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y C/ EL
ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 DEL 10/07/08".
AÑO: 2014 - N° 1694.

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 actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 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 cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 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 N° 3542, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.

En atención a las manifestaciones vertidas, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucional promovida por el señor ALCIDES RAMON AÑASCO SERVIÁN 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- y Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, de conformidad al art. 555 del CPC. ES VOTO.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Alcides Ramón Añasco Servían, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abog., en calidad de Jubilado de la Administración Pública conforme a la Resolución N° 2366 de fecha 21 de diciembre de 2000, cuya copia autenticada acompaña, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad de los Arts. 5 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003; Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 y Art. 2 del Decreto N° 1579/2004.

1- El Art. 5 de la Ley N° 2345/2003 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*".

Por su parte, el Art. 2 del Decreto N° 1579/2004 determina: "*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...*".

En ese sentido, debemos tener en cuenta que el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 y el Art. 2 del Decreto N° 1579/04, no causan agravio alguno al Señor Alcides Ramón Añasco Servían. En efecto, conforme al documento agregado a esta acción (fs. 4) se aprecia que el mismo ya fue beneficiado con la jubilación correspondiente por un sistema anterior a la promulgación de la ley en cuestión, por tanto no puede agravarse de algo que ya ha adquirido y que se ha incorporado definitivamente a su patrimonio.

2- Por otro lado, considero que si bien el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, en lo sustancial persiste el agravio generado por el anterior cuerpo legal, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios se realizará en base al IPC, motivo por el cual los argumentos expuestos por esta vía son considerados, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha. La

Dra. Gladys Bareiro de Modica

[Signature]

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

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

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

[Signature]

normativa legal que agravia a los accionantes, es el Artículo 1 de la Ley N° 3542/2008 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 de fecha 24 de diciembre de 2003 *“De Reforma Y Sostenibilidad De La Caja Fiscal. Sistema De Jubilaciones Y Pensiones Del Sector Público”*, que expresa: *“Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios pagados por 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 periodo inmediatamente precedente. El Poder Ejecutivo reglamentará el mecanismo preciso a utilizar. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos”*.-----

Por tanto, ni la ley, en este caso la 3542/2008, puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al *“promedio de los incrementos de salarios...”* crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución Nacional, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos. No olvidemos que la Carta Magna en su Artículo 103 garantiza la *“igualdad de tratamiento”* entre el monto que deben percibir los jubilados y los funcionarios públicos en actividad.-----

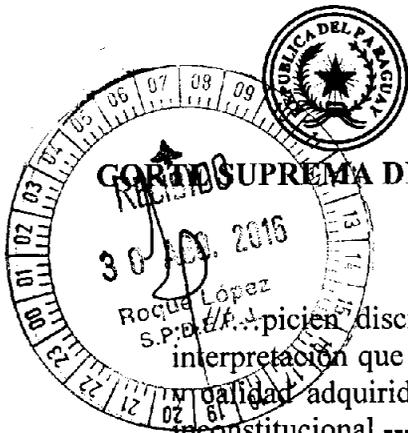
El Art.46 de la CN dispone: *“De la Igualdad de las personas: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”*.-----

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. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes y éstas diferencias originarias no traducen *“...desigualdades injustas”* o *“...discriminatorias”* (art.46 CN) 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 sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos.-----

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 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 Nacional 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 pro...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“ALCIDES RAMÓN AÑASCO SERVIÁN C/ EL
ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03, C/
EL ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/04 Y C/ EL
ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 DEL 10/07/08”.
AÑO: 2014 – N° 1694.-----

principios discriminatorias prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que favorezca la discriminación que significa que una persona con derechos adquiridos, resulte menoscaba y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

3- Con relación al Art. 18 inc. y) de la citada ley, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la Ley), 46 (Igualdad de las personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los funcionarios públicos) de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008.-----

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra los Arts. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003 y Art. 1 de la Ley N° 3542/2008. 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.-

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. **Alcides Bareiro de Módica**
 Ministra

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Arnaldo Leveña
 Secretario

SENTENCIA NUMERO: 1154.

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 N° 2345/03- y Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, con relación al accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

[Signature]
 Dra. **Alcides Bareiro de Módica**
 Ministra

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

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Arnaldo Leveña
 Secretario

