

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MARIA ENRIQUETA AGÜERO IBARRA C/
ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 Y C/ EL ART. 8
INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2014 –
N° 694.**-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Cuatrocientos treinta y tres

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiuno días del mes de Abril 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: "MARIA ENRIQUETA AGÜERO IBARRA C/ ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 Y C/ EL ART. 8 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora María Enriqueta Agüero Ibarra, 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 *María Enriqueta Agüero Ibarra*, Jubilada de la Administración Pública conforme a la Resolución DGJP N° 306/14 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 y Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público".-----


El Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 dispone: "*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*".-----

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por la accionante se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito precedentemente, deviene a toda luz procedente. En efecto, el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que "la Ley" garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/08, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcripta, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de


GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Abog. Armando Levera
Secretario

Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----

La Constitución Nacional en su Art. 103 garantiza la actualización de los haberes de los jubilados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios activos. La Igualdad de tratamiento contemplado 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 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 aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.542/2008, no ha sido derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El Artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por la accionante siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.---

Finalmente, sobre el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 que implica un efecto retroactivo sobre los beneficios ya adquiridos por la accionante, considero que dicha disposición contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 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° 3542/08.-----

Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que debe hacerse lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 y Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta la señora MARIA ENRIQUETA AGÜERO IBARRA, promoviendo Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, 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. 132, 247, 550 y 551 de la Constitución Nacional.-

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 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...!!!...*"

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MARIA ENRIQUETA AGÜERO IBARRA C/
ART. 1 DE LA LEY 3542/2008 Y C/ EL ART. 8
INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2013 -
N° 694.**-----

...actualizará 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 conceder 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.-----

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Miryam Estela Candia
MINISTRA C.S.J.

Abg. Arnaldo Levera
Secretario

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 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 al cuestionamiento formulado en torno al Art. 18 inc. y) de la Ley 2345/2003, creo oportuno considerar que el mismo también contraviene los principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad, por lo tanto, corresponde aplicar el mismo criterio sustentado en párrafos anteriores cuando analizamos el Art. 1 de la Ley N° 3542/08.-----

En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 y Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, por los fundamentos expuestos precedentemente. Es voto.-----

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor FRETES, 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:

[Signatures]
GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
Abog. Arnaldo Leizaola
Secretario

Ante mí:

SENTENCIA NÚMERO: 433

Asunción, 21 de Abril de 2016.-

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 Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 y del Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, con relación a la accionante.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

[Signatures]
GLADYS E. BAREIRO de MODICA
Ministra
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
Abog. Arnaldo Leizaola
Secretario

Ante mí: