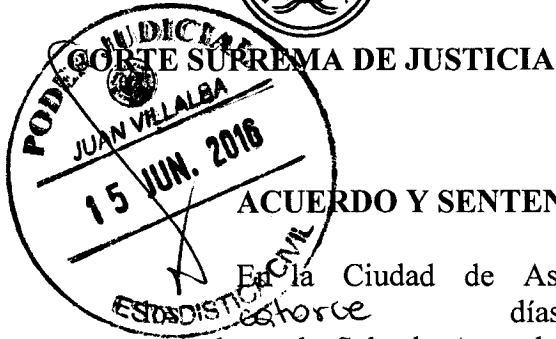




ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“ADA VENANCIA CASTRO C/ ARTS. 5, 6, 9, 17
Y 18 DE LA LEY N° 2345/03; DECRETO N°
1579/04 Y 5073/10 Y C/ LA RESOLUCIÓN N°
2190/13”. AÑO: 2013 – N° 1588.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Setecientos ochenta y cuatro.* -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a días del mes de *Junio* 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 **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, Presidenta y Doctores **ANTONIO FRETES** y **MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI**, quien integra esta Sala en reemplazo del Doctor **VICTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ADA VENANCIA CASTRO C/ ARTS. 5, 6, 9, 17 Y 18 DE LA LEY N° 2345/03; DECRETO N° 1579/04 Y 5073/10 Y C/ LA RESOLUCIÓN N° 2190/13”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Ada Venancia Castro, 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 *Ada Venancia Castro*, en calidad de Jubilada del Magisterio Nacional, conforme a la Resolución DGJP N° 891 de fecha 17 de abril de 2006 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 los Arts. 5, 6, 9, 17 y 18 de la Ley N° 2345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”; Art. 1° de la Ley N° 3542/08; Decreto N° 1579/04; Decreto N° 5073/10 y Resolución N° 2190/13 del Ministerio de Hacienda.-----

Alega que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 102 y 103 de la Constitución Nacional.-----

En primer lugar, y de la lectura del escrito presentado, se observa que el principal agravio expuesto por la accionante, consiste en la falta de actualización de su haber jubilatorio, a raíz de la vigencia de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03. Al respecto, cabe señalar que la modificación introducida no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que se sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios se realizará en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC), es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha porque el Art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que *la actualización de los haberes jubilatorios debe ser en igual tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.*-----

Por tanto, ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/08 ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con “...*el mecanismo preciso a utilizar*”, pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional trascripta, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.).-----

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

Miguel Oscar Bajac
MIGUEL OSCAR BAJAC
 Ministro

Gladys Bareiro de Módica
GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
 Ministra

Abog. Arnaldo Levera
Abog. Arnaldo Levera
 Secretario

Antonio Fretes
Dr. ANTONIO FRETES
 Ministro

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.-----

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

Por otro lado, en cuanto a los Arts. 5, 6, 9, 17 y 18 de la Ley N° 2345/03, el Decreto N° 1579/04, el Decreto N° 5073/10 y la Resolución DGJP N° 2190/13 del Ministerio de Hacienda la accionante no expresó nada en forma particular, limitándose a impugnarlos en forma general pero sin expresar el agravio concreto sufrido en sus derechos, por lo que no corresponde su estudio en estricto cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 552 del C.P.C.----

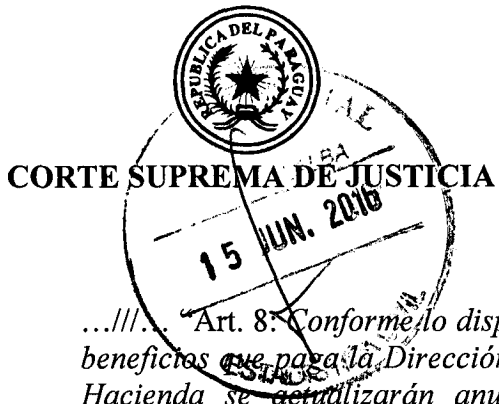
Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 en relación con la accionante. Es mi voto.--

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora **ADA VENANCIA CASTRO**, en ejercicio de sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 6, 9, 17 y 18 de la Ley 2345/2003; su Decreto Reglamentario N° 1579/2004, Decreto N° 5073/2010 y Resolución N° 2190 de fecha 11 de octubre de 2013, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones dependiente del Ministerio de Hacienda.-----

Argumenta que los artículos impugnados vulneran normas y principios consagrados en el Art. 14, 102 y 103 de la Constitución Nacional.-----

El Art. 5 de la mencionada ley dispone: "*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculara 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*". Considero entonces que la disposición transcrita no viola normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar, para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgaran los respectivos haberes jubilatorios. Si bien la recurrente inicio sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, la misma gozaba de derechos en expectativa. No hay derechos adquiridos porque se modificó la ley de jubilaciones antes de que efectivamente accediera a la misma.-----

El Art. 1 de la Ley N° 3542/08 reza: "...*Modificase el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"*, de la siguiente manera:...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“ADA VENANCIA CASTRO C/ ARTS. 5, 6, 9, 17
Y 18 DE LA LEY N° 2345/03; DECRETO N°
1579/04 Y 5073/10 Y C/ LA RESOLUCIÓN N°
2190/13”. AÑO: 2013 – N° 1588.**-----

...III... “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”...”-----

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º 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 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 el 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”.-----

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 el accionante, el cual, por los términos de la 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 transcripto, 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 impositivas no se tornen ínfimas debido al estancamiento de los montos por


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro


GLADYS E. BALLESTER DE MÓNICA
Ministra


Abog. Arnaldo Levera
Secretario


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

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 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.-----

Respecto al Art. 6 de la Ley N° 2345/03 considero que el mismo no causa a la recurrente ningún agravio por cuanto se refiere a herederos de Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional, y teniendo en cuenta el carácter de jubilada de la accionante, dicha normativa no le es aplicable.-----

Igualmente en lo que respecta al Art. 18 de la Ley N° 2345/03, el recurrente lo hace en forma genérica, se limitó a cuestionar el citado artículo sin tan siquiera hacer mención concreta al inciso del cual se refiere, por lo tanto no acredita fehacientemente la supuesta conculcación de normas de rango constitucional, no dándose cumplimiento a los presupuestos establecidos en los Arts. 550 y 552 del Código Procesal Civil.-----

Surge que el agravio de la accionante va dirigido contra dos puntos esenciales del artículo 9 de la Ley 2345/03. Primeramente hace referencia a la conculcación del derecho a la Igualdad, consagrado en el Art. 46 de nuestra Carta Magna, manifiesta que no posee limitaciones de edad, por ende se considera con capacidad e idoneidad suficiente para desempeñar el cargo del cual fue separado.-----

Por otro lado, el segundo cuestionamiento va direccionado al cálculo del monto de la jubilación obligatoria, refiriendo expresamente que el derecho a la jubilación en vez de constituir un mínimo de remuneración para un retiro digno, la perjudica en un 77% de su salario base de jubilación del cual aporte y que constituye su patrimonio.-----

En cuanto al estudio de los agravios expuestos contra el Art. 9 de la Ley 2345/03, se da una situación peculiar, ello debido a que la disposición cuestionada por el recurrente ha sido modificada por la Ley N° 4252 de fecha 29 de diciembre de 2010.-----

El Art. 9 de la Ley 2345/03 disponía cuanto sigue:-----

El aportante que complete sesenta y dos años de edad y que cuente con al menos diez años de servicio, tendrá que acogerse a la jubilación obligatoria. El monto de la jubilación obligatoria se calculará multiplicando la Tasa de Sustitución (valor del primer pago en concepto de jubilación o pensión como proporción de la remuneración ba...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
ADA VENANCIA CASTRO C/ ARTS. 5, 6, 9, 17
Y 18 DE LA LEY N° 2345/03; DECRETO N°
1579/04 Y 5073/10 Y C/ LA RESOLUCIÓN N°
2190/13". AÑO: 2013 – N° 1588.-----

...///...se) por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 5° de esta ley. La Tasa de Sustitución será del 20% para una antigüedad de diez años y aumentará 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100%.

Aquellos que no lleguen a completar diez años de servicio, tendrán derecho a retirar el 90% de sus aportes realizados, ajustados por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay. Quedan excluidos de la obligatoriedad de la jubilación ordinaria, los docentes universitarios del sector público, quienes podrán seguir aportando hasta el límite de setenta y cinco años de edad.-----

Es oportuno recalcar que el Art. 9 de la Ley 2345/03 ha sido expresamente modificado por el Art. 1 de la Ley 4252/10 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", ciertamente el artículo atacado por el accionante ha sido expresamente modificado. Es así que nos encontramos ante la existencia de un caso en el que se presentan alteraciones de las circunstancias que han motivado o dado origen al presente proceso judicial.-----

El actual marco normativo estipula cuanto sigue:-----

Art. 1 (Art. 9°).- El aportante que complete 62 (sesenta y dos) años de edad y que cuente con al menos 20 (veinte) años de servicio, tendrá derecho a la jubilación ordinaria. El monto de la jubilación ordinaria se calculará, multiplicando la Tasa de Sustitución (valor del primer pago en concepto de jubilación o pensión como proporción de la remuneración base) por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 5° de esta Ley. La Tasa de Sustitución será del 47% (cuarenta y siete por ciento) para una antigüedad de 20 (veinte) años y aumentará 2,7 (dos coma siete) puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100% (cien por ciento). Cumplidos los 65 (sesenta y cinco) años de edad, la jubilación será obligatoria, sea ella la ordinaria o la extraordinaria.

Todos los funcionarios que fueron afectados por el Artículo 9° de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", tendrán derecho a una jubilación cuyo monto será establecido por el sistema previsto en el párrafo anterior, pero en ningún caso podrá ser inferior al 40% (cuarenta por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.

Aquéllos que se retiren de la función pública sin reunir los requisitos para acceder a una jubilación, aun apelando a los derechos que le otorga la Ley N° 3856/09 "QUE ESTABLECE LA ACUMULACIÓN DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PUBLICA", podrán solicitar la devolución del 90% (noventa por ciento) de sus aportes realizados, ajustados por la variación del índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay.-----

En cuanto al primer punto del agravio manifestado por el accionante en relación al Art. 9 de la Ley 2345/03, no se vislumbra de manera alguna la conculcación de derechos constitucionales, ello debido a la potestad conferida al Poder Administrador para señalar o fijar la edad en la cual el funcionario debiera jubilarse. Es decir, dentro de las facultades regladas a la Administración se subsume la de indicar el tope máximo para ejercer una función pública.-----

En cuanto al segundo agravio individualizado en relación al citado artículo 9 de la Ley 2345/03, esta Corte ha sostenido en diversos pronunciamientos que la sentencia debe

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

sujetarse a la situación vigente al momento en que ésta es dictada, dicho criterio se consolida aún más considerando que el segundo párrafo del Artículo 1 de la Ley 4252/10 dispone ciertamente que todos aquellos funcionarios que se han visto afectados por la aplicación del Artículo 9 de la Ley 2345/03 tendrán derecho a petitionar la modificación del régimen jubilatorio que les fuera aplicado, circunstancia que condice con el caso de autos.

En relación a los Decretos N° 1579/04, N° 5073/10, Art. 17 de la Ley N° 2345/03 y Resolución N° 2190 de fecha 11 de octubre de 2013, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones dependiente del Ministerio de Hacienda, la accionante no ha expresado agravios concretos en cuanto a las normativas impugnadas. En este sentido, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la obligación de la existencia de un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse, en el caso particular ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción.

En consecuencia y basado en las consideraciones que anteceden corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad, declarando la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08, en relación a la Sra. Ada Venancia Castro, de conformidad al art. 555 del C.P.C. Es voto.

A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI** 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:

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:

SENTENCIA NUMERO 13

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

Asunción, 14 de junio 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, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08, con relación a la Señora Ada Venancia Castro.

ANOTAR, registrar y notificar.

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:

Abog. Arnaldo Levera
Secretario

