

**EL PROBLEMA DE LA
ACTUALIZACION DEL HABER
JUBILATORIO DEL
FUNCIONARIO PUBLICO.
EL DESACIERTO E
INDECISION DE LOS PODERES
EJECUTIVO Y
PARLAMENTARIO**

JORGE RAMIREZ RAMIREZ

**EL PROBLEMA DE LA ACTUALIZACION DEL HABER JUBILATORIO DEL
FUNCIONARIO PUBLICO. EL DESACIERTO E INDECISION DEL PODER
EJECUTIVO Y DEL PODER PARLAMENTARIO**

LA ACTUALIZACION DE LOS HABERES JUBILATORIOS DEL FUNCIONARIO PUBLICO	7
INDEFINICIÓN ACTUAL:	8
1.- LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DERECHO JUBILATORIO PUBLICO DEL PARAGUAY	9
EL DERECHO JUBILATORIO: COBERTURA DEL SERVICIO SOCIAL PARAGUAYO	9 10
2.- LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL PUBLICO. EXISTE LA CAJA FISCAL? AUTARQUIA. INICIATIVA LEGISLATIVA	12
LA AUTARQUIA PARA LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOSJUBILATORIOS	14
INICIATIVA LEGISLATIVA PARA LA AUTARQUIA	16
3.- EL EQUILIBRIO FINANCIERO DE LOS FONDOS JUBILATORIOS. PROPOSITO DE LA LEY N° 2345/2003, RESULTADO TRANSCURRIDO 20 AÑOS DE SU VIGENCIA.	21
I - ORIGEN, MONTO Y DESTINO DE LA RECAUDACION ADICIONAL DE LAS COTIZACIONES CONSAGRADAS POR LA LEY N° 2345/2003	22
a) Comparación entre antiguo y vigente regímenes de cotización en el sistema de jubilaciones y pensiones.	22
b) Estimación del impacto de la Ley N° 2345/03 en los ingresos y del déficit de los fondos fiscales.	23
II - - CAUSAS DE DETERIORO DE LOS SECTORES DEFICITARIOS DE LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES	25
a) Las cajas deficitarias tienen más beneficiarios pasivos	25
b) Privilegios jubilatorios a ciertos sectores aumenta la cantidad de beneficiarios en los mismos.	27

c)	Quién paga los privilegios de los beneficiarios se los sectores favorecidos?	30
d)	Mayor promedio de haberes en los sectores deficitarios	30
4.-	EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR DEFICITARIO "MAGISTERIO NACIONAL" Y DE LAS FUERZAS PÚBLICAS (MILITARES Y POLICÍAS)	32
I -	EL PRESUPUESTO PARA LAS JUBILACIONES DEL MAGISTERIO DEPENDEN CADA VEZ MAS DE LOS APORTES DE OTROS SECTORES HASTA AHORA SUPERAVITARIOS.	32
a)	Proceso del deterioro de la situación presupuestaria del programa magisterio nacional dentro de la Cajas Fiscal de Jubilaciones y Pensiones.	33
b)	Drástico incremento de los déficits estimados de la cuenta de jubilaciones del magisterio nacional entre el presupuesto del año base 2012 y el presupuesto vigente 2021	36
II -	LA SITUACION FINANCIERA DE LOS PROGRAMAS CIVILES SE HA VUELTO DEFICITARIA EN EL EJERCICIO 2020, DESPUES DE NUEVE AÑOS DE FINANCIAMIENTO DE LAS JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL CON APORTE DE OTROS SECTORES	37
a)	Desde el año 2012 al 2020 se desviaron fondos superavitarios de tres sectores civiles para financiar los déficit del magisterio nacional por un monto estimado de aproximadamente de Dos billones de guaraníes.	38
b)	El superávit histórico de los Programas Civiles se ha revertido a déficit en el año 2020	39
5.-	LA ACTUALIZACION DEL HABER JUBILATORIO. EL DESACIERTO E INDECISIÓN DEL PODER PARLAMENTARIO	41
	DISPOSICION NORMATIVA PREEMINENTE	41
	ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ACTUALIZACION	42
	LA PREVISION CONSTITUCIONAL CONCRETA QUE CONSAGRA LA ACTUALIZACION DE LA JUBILACION. ART. 103.	44

ACTUALIZACION vs. EQUIPARACION	46
LA REGULACION CONTRADICTORIA DE LA LEY N° 2345/2003 A GRAN INTERROGANTE	49
ANTE PROYECTO PRESENTADO POR LA AGREMIACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS JUBILADOS Y ACTIVOS DEL SECTOR CIVIL	48
LA GRAN INTERROGANTE	51
ANTE-PROYECTO DE LEY DE ACTUALIZACION DE HABERES JUBILATORIOS PRESENTADO POR LA AGREMIACION DE FUNCIONARIOS JUBILADOS Y ACTIVOS DEL SECTOR CIVIL	53
TEXTO DE LA LEY PROPUESTA POR LA AGREMIACION DE CRITICA: PROYECTO DE LEY TUMA	54
EL DICTAMEN RECOMENDANDO APROBACION DEL PROYECTO DE LEY "TUMA" CON MODIFICACIONES, EMITIDO POR LA COMISION DE JUSTICIA, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	61
TEXTO COMPLETO DE LA PROPUESTA MODIFICATORIA DE LA COMISION DE JUSTICIA, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	62
NUESTRA OPINION SOBRE LA VERSION DE "PROPUESTA MODIFICATORIA DE LA COMISION PARLAMENTARIA"	66
EL CRITERIO DEL MINISTERIO DE HACIENDA SOBRE LA PRETENDIDA SANCION DEL PROYECTO DE LEY (LEY TUMA) EN ESTUDIO EN LA CAMARA DE DIPUTADOS.	67
EL DESACIERTO E INDECISION DEL PODER EJECUTIVO Y DEL PODER PARLAMENTARIO.	68
6.- PROYECTO ALTERNATIVO DE ACTUALIZACION CONFORME AL ESPÍRITU Y LA LE LETRA DEL ART. 103 DE LA CN.	69
I - COMO INTERPRETAR EL ACT. 103 A LOS EFECTOS DE LA ACTUALIZACION.	69
II - EL PROYECTO	73
a) Acápites del proyecto de ley	73

b) Motivos por los que no se incluyen en el sistema a los jubilados de todos los sectores	73
c) Criterio de ajuste propuesto	73
d) Tipo de ajuste propuesto	73
E) Calculo de los factores de ajustes	73
f) El texto del proyecto de Ley.	74
7.- RAZONES QUE JUSTIFICAN LA NECESIDAD DE LA REFORMA INTEGRAL DEL REGIMEN JUBILATORIO DEL SECTOR PUBLICO	78

CUADROS

I - COMPARACION DE REQUISITOS Y CONDICIONES ENTRE LA LOA DE 1909 Y LA LEY N° 2345/03 Y MODIFICACIONES	
II – IMPACTO FINANCIERO DE LA LEY N° 2345/03	
II - CAUSAS DE DETERIORO DE LOS SECTORES DEFICITARIOS DE LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES	
III – SITUACION FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL POR PROGRAMAS CONTRIBUTIVOS, FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y POR ORGANOS FINANCIADORES	
IV - COMPOSICION DE LOS BENEFICIARIOS POR SECTORES - EJERCICIO 2020	
V - SE APLICAN REQUISITOS Y CONDICIONES PRIVILEGIADOS PARA LA JUBILACION ORDINARIA DE 4 DE LOS 7 SECTORES BENEFICIARIOS CON LA MISMA TASA DE APORTE	
VI - PROMEDIO MENUSAL DE HABERES JUBILATORIOS	
VII – SECTORES Y PROGRAMAS	
VIII– FINANCIAMIENTO HISOTRICO DEL DECIFICIT PRESUPUESTARIO PARA LA JUBILACIONES DEL MASISTERIO	
IX - LOS PAGOS DE HABERES PARA EL MAGISTERIO DEPENDEN CADA VEZ DE LOS APORTES DE COTIZANTES DE OTROS SECTORES CIVILES	
X – FINANCIAMIENTO CON LOS APORTES DE OTROS PROGRAMAS PARA CUBRIR EL DEFICIT DEL MAGISTERIO AUMENTO CADA AÑO	
XI – EVOLUCION DE LA SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR CIVIL DE LA CAJA FISCAL	
XII – DEFICIT/SUOERAVIT POR SECTORES Y PROGRAMAS	
XIII - DESARROLLO DE LA FORMULA: $T = Pt / Pt-1$	

GRAFICOS

- I – INGRESO DE LOS FONDOS 2002-06
- II – SE EVIDENCIA AGRAVAMIENTO DEL DEFICIT DE LAS JUBILACIONES DEL MAGISTERIO
- III - CÓMO SE FINANCIAN PRESUPUESTARIAMENTE LAS JUBILACIONES DEL MAGISTERIOS – AÑOS 2012 Y 2021
- IV - SE EVIDENCIA AÑO A AÑO EL AGRAVAMIENTO DEL DEFICIT CRONICO DEL PROGRAMA DE MAGISTERIO POR INSUFICIENCIA DE RECURSOS POR APORTES DE ESE SECTOR
- V - EN 2020 LOS PROGRAMAS CIVILES PASARON DE SER SUPERAVITARIOS A SER DEFICITARIOS POR EL SALDO NEGATIVO CRONICO DEL MAGISTERIO NACIONAL

**EL PROBLEMA DE LA ACTUALIZACION DEL HABER JUBILATORIO DEL
FUNCIONARIO PUBLICO.
EL DESACIERTO E INDECISION DEL PODER
EJECUTIVO Y DEL PODER PARLAMENTARIO**

**LA ACTUALIZACION DE LOS HABERES JUBILATORIOS
DEL FUNCIONARIO PUBLICO**

El bien común, la razón esencial del Estado lleva implícita la obligación de éste de la prestación de múltiples servicios para satisfacer las necesidades públicas o de interés comunitario. Las funciones-fines del Estado son cumplidas, per-se o por terceros mediante concesiones, licencias, permisos o autorizaciones, pero siempre bajo regulación y fiscalización estatal. Se incluye en tales prestaciones los servicios de salud, de educación, de policía o seguridad, de recaudación de impuestos, provisión de agua, luz, teléfono y un sinnúmero de otros servicios tendientes al mejoramiento de la condición de vida de la población, que se logra cuando tales servicios son prestados en condiciones de generalidad, uniformidad, continuidad, obligatoriedad y eficiencia, dentro de un marco regulatorios que garantiza su mayor efectividad.

Pero pese a que actualmente la tecnología ha colaborado con el Estado para dicha eficiencia, es el hombre, el funcionario, quien presta su cercano esfuerzo personal para la administración y concreción de dicho servicio en las mejores condiciones de sostenibilidad.

20 o 30, o más años después, el trabajador estatal con tanto tiempo de servicio se ve obligado a ceder su lugar a quien por su renovada posición etareá continuará dando cumplimiento a las funciones-fines del Estado que ha satisfecho su antecesor. El orden forzoso de la naturaleza cede, y la realidad existencial impone la sucesión de la juventud. El Estado tendrá un servidor nuevo, pero quedó un servidor que cumplió su deber, y si bien seguirá vinculado a sus funciones de empleo, lo hará ubicado en otro plano: el de la pasividad, precisamente cuando va entrando en la tercera edad. Es entonces cuando aparacen instituciones creadas por la Constitución y la Ley, para garantizarle una retribución periódica y vitalicia, por haber contribuido, además del trabajo, con una suma de dinero de parte de su salario, que servira para sustentarlo hasta el fin de sus días. LA JUBILACION y Lla ACTUALIZACION DE LOS HABERES JUBILATORIOS.

Ambas instituciones son trascendentes en la vida del hombre y hoy forman parte de la última generación de los derechos humanos. Y la actualización, de la que nos ocuparemos con mayor énfasis en este breve trabajo, se justifica jurídica y humanamente, porque se da muy pronto el fenómeno de que el monto acordado en concepto de haberes jubilatorios es alterado por la

desvalorización del poder adquisitivo de la renta jubilatoria. O sea, con el transcurso de los días, **meses** y años, se pierde la igualdad de sus haberes con respecto a la remuneración de los funcionarios en actividad que pasaron a desempeñarse en el cargo en su cargo y, consiguientemente, sus haberes jubilatorios no alcanzan de repente para sufragar como ayer los gastos necesarios que sirven a la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio, como expresamente lo dispone la Constitución Nacional, que dice: "**Art. 57.- De la tercera edad.-** Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio."

La norma constitucional habla de "servicios sociales". Y los servicios sociales caen dentro de la seguridad social, prevista en nuestra Carta Fundamental como "*un sistema obligatorio e integral a favor del trabajador dependiente y su familia*", que será precautelado por el Estado, tal como lo consagra el Art. 94 de la Constitución Nacional.

Y precisamente, para enfrentar esa inexorable realidad del "desfinanciamiento" que produce el desequilibrio del poder adquisitivo del haber jubilatorio, la Carta Magna consagra una norma concreta, el Art. 103, para garantizar al funcionario público jubilado la actualización de los haberes jubilatorios, en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. En efecto, dice expresamente: "La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios **"...en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad"**

Cómo se cumple?, como se satisface la norma constitucional?. Por de pronto, no corresponde la "equiparación" del haber jubilatorio a la remuneración del funcionario en actividad. Lo dice la Corte Suprema de Justicia. Se habla de actualización y, la misma, en verdad es cumplida e implementada cada año porque una ley concreta lo autoriza. La Ley No. 2345/2003. En este sentido no existe dificultad. El problema surge cuando se recurre a saber la forma, el "cómo" obrar para implementar correctamente y acertadamente el mandato del Art. 103 de la Constitución, de tal suerte que el incremento jubilatorio traduzca "*la igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*". La más Alta Magistratura de la República dice que "el promedio de los incrementos de los activos", que se hallaba previsto en el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, hoy modificado, es inconstitucional. Pero dice también que es inconstitucional la actualización liquidada por la variación de precio al consumidor (IPC) del BCP, establecido originalmente en la misma ley, y ratificado en la Ley modificatoria No. 3542/2008. Entonces, como obrar al efecto?. He aquí el dilema!!

Adelantamos que, a nuestro juicio no cabe otro modo o forma que la vía de sumatoria de los incrementos de los activos **con respecto** al ejercicio anterior y la promediación de los mismos, con la identificación de un factor de ajuste matemático, que debe aplicarse a la remuneración actual del jubilado luego de la elaboración de la tabla de equivalencia y categorías, a ser realizada por el Ministerio de Hacienda, con la aclaración que corresponda para el caso de incrementos varios si estos se producen en el año fiscal, tal como considera factible la Corte Suprema de Justicia y cuya posibilidad lo anota como única razón para cuestionar la constitucionalidad del sistema, **más por la forma o la oportunidad que por la cuestión sustantiva.**

INDEFINICIÓN ACTUAL:

Hoy, este procedimiento del modo o forma que debe ser seguido para proceder a una correcta actualización constitucional no está definido certeramente, porque si bien está legislado (Ley No. 3542/2008), la Corte Suprema de Justicia dice que el establecido en esta Ley es inconstitucional. Como dijo lo mismo del procedimiento establecido en la Ley No. 2345/2003, de promediación. Por tanto, no solo la administración sino el propio Poder Legislativo tienen un deber que resolver: definir y acordar la regulación concreta para precisar la modalidad operativa que permita el cumplimiento irrestricto de las condiciones establecidas en el Art. 103 de la Constitución Nacional. En este sentido, el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo deben acabar con la indefinición del procedimiento idóneo.

No obstante de cuanto hasta aquí tenemos expuesto brevemente sobre la materia, este trabajo abarcará el tratamiento resumido de los siguientes puntos:

- 1.- la Seguridad Social y el Derecho jubilatorio público del Paraguay.
- 2.- Los fondos de jubilaciones y pensiones del personal público. Existe la Caja Fiscal? Autarquía. Iniciativa legislativa.
- 3.- El equilibrio financiero de los fondos de jubilaciones y pensiones. Propósito de la Ley N° 2345/2003, transcurrido **18** años de su vigencia
- 4.- El financiamiento del sector deficitario "Magisterio Nacional" y de las Fuerzas Públicas (Militares y Policías).
- 5.- La **Actualización del haber jubilatorio**" del funcionario público. El desacierto e indecisión del Poder Parlamentario.
- 6.- Razones que justifican la necesidad de la reforma integral del régimen jubilatorio del sector público vigente.

1.- LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DERECHO JUBILATORIO PUBLICO DEL PARAGUAY

EL DERECHO JUBILATORIO:

El prestigioso administravista Miguel Marienhoff, en su libro "Tratado de Derecho Administrativo", pag. 333/334, haciendo referencia al instituto de la jubilación como conquista de profunda significación social que se traduce en una remuneración o renta de servicios pasados y, por ello constituido en un derecho patrimonial relevante del ex funcionario público, lo estudia desde dos puntos de vista: jurídico y positivo. Y, dice: "*a) Jurídico: "La jubilación es una resultante de la cultura y de la civilización; tiende a conservar los valores humanos (físicos y espirituales) de la Nación, sirviendo ello de estímulo para que las generaciones nuevas y venideras trabajen al servicio del Estado con la seguridad de que su vejez estará Asegurada. Tal es su fundamento jurídico. Lo contrario acaecía en ciertas tribus primitivas donde a los viejos se les extinguía para eludir su cuidado y extensión Pero una prueba del triunfo del espíritu sobre la materia es la vocación actual de los pueblos cultos para honrar a la vejez, permitiendo que quienes llegan a ella continúen hasta el final de sus vidas disponiendo de medios adecuados de subsistencia"*

"b) Positivos: En este orden de ideas, tal como lo expresó la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los regímenes jubilatorios provienen de la ley y entran en vigencia con ella. Pero esas "leyes" de las cuales derivan las "jubilaciones", tienen expresa y concreta ascendencia constitucional, lo que pone de manifiesto lo trascendental del instituto que ya preocupó a nuestros constituyentes".

En idéntico sentido, Félix Sarría, en su libro "Derecho Administrativo", pág. 265/266), dice: "Las ideas del bien común y de la justicia social se entrelazan, y contribuyen a dar origen y forma al sistema. *El Estado moderno ha asumido resueltamente su función social saliendo de lo meramente político en que antes actuaba y se movía. La concepción liberal del Estado, la del "laissez faire, laissez passer", dejaba al individuo abandonado, indefenso e inerte frente a las contingencias de la vida que tomaba así un sentido trágico, aterrador e insólito, en los días de la ancianidad o en las horas de la invalidez y de la muerte. Siglos de amarga experiencia y de luchas tenaces se han necesitado para levantar e introducir dentro del organismo estatal la institución que comentamos. Iniciada primero entre el personal militar, cuyos riesgos profesionales impusieron un régimen de previsión, se extendió luego al personal civil del Estado, para trascender más tarde a las clases obreras y trabajadores de toda índole, así de la vigencia como del brazo, asumiendo entonces el Estado la defensa del hombre representado en su individualidad o en su familia"*

Por estos antecedentes y su trascendente significación social, la jubilación ha sido elevada hoy a la categoría de un verdadero y legítimo **DERECHO**

HUMANO, protegido por las Constituciones de todos los países, reconocido por los tratados internacionales entre los estados del mundo.

Y es de señalar que, consecuente con el desarrollo de los pueblos, el Estado Paraguayo, ya a comienzos del siglo pasado también se vio en la necesidad de afrontar el novedoso y significativo aspecto de la seguridad social, pero, obviamente con la carencia, por entonces (1909) de medios idóneos para su administración, sumado a la falta de experiencia en administrar recursos provenientes de los cotizantes y sin tener noción alguna de los instrumentos de inversión que permite los importantes volúmenes de recursos acumulados mes a mes por este medio. No obstante estas carencias, los legisladores de entonces sancionaron la llamada LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (LOA), muchas de cuyas disposiciones sobre la jubilación y su protección por la ley, siguen vigentes a la fecha, como aquellas que prohíben su utilización en menesteres que no sean el pago del haber jubilatorio del aportante, exclusivamente, PORQUE NO SE TRATARA DE DINERO DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.

COBERTURA DEL SERVICIO SOCIAL PARAGUAYO

La cobertura del sistema oficial comprende las siguientes instituciones.

- 1.- INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS).
- 2.- SECTORES DE JUBILADOS Y PENSIONADOS DE LAS FUERZAS PUBLICAS, (MILITARES Y POLICIALES) Y DEL SECTOR CIVIL (FUNCIONARIOS PUBLICOS, MAGISTRADOS JUDICIALES, DOCENTES UNIVERSITARIOS Y DOCENTES DEL MAGISTERIO NACIONAL)
- 3.- CAJA DE JUBILACIONES DE EMPLEADOS FERROVIARIOS.
- 4.- CAJA DE JUBILACIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS
- 5.- CAJA DE JUBILACIONES DE EMPLEADOS MUNICIPALES
- 6.- CAJA DE JUBILACIONES DE EMPLEADOS DE LA ANDE
- 7.- CAJA DE JUBILACIONES DE EMPLEADOS DE ITAIPU BINACIONAL
- 8.- FONDO DE JUBILACIONES DEL PODER LEGISLATIVO

El seguro social paraguayo está conformado bajo el sistema de reparto, lo que significa que las retribuciones de los pasivos son financiados mediante los aportes o contribuciones que realizan los cotizante activos.

La regulación normativa de las llamadas "Cajas" de los diversos sectores de cotizantes que corresponden a los fondos jubilatorios de los mismos necesitan una urgente modificación o readecuación, porque está infestada de inequidades introducidas por los legisladores que, a nuestro juicio, deciden sobre los aportes, limitando o exonerando su pago como si se tratara de recursos fiscales. Este derecho no está disponible para la legislatura, salvo que vaya a regularla para acordar al sistema la mayor igualdad y equidad posibles, fundado en que todos

..//..11.-

los sectores aportan un mismo nivel de contribuciòn para la jubilaciòn o haber de retiro.

2.- LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL PUBLICO. EXISTE LA CAJA FISCAL? AUTARQUIA. INICIATIVA LEGISLATIVA

Cabe referir que nuestros legisladores de tan lejano pasado, que sancionaron la Ley de Organización Administrativa del Estado, del año 1.909, establecieron en esta ley el primer regimen de jubilaciones y pensiones para funcionarios públicos de la Republica del Paraguay, a cargo del Ministerio de Hacienda.

Estábamos en el tiempo del ESTADO ORIENTADOR, del ESTADO ORGANIZADOR, del ESTADO ADMINISTRADOR, que caracteriza al Estado en nuestra América por dicho tiempo, como la persona con función múltiple, que tiene:

- > La conducción política de la sociedad con el fin de lograr la armonía, el marco estructural y funcional de organización de la sociedad; y,
- > El que ejecuta directamente la prestación de los servicios públicos, en este caso el pago de las jubilaciones.

De esta manera, los legisladores del 900 produjeron la citada LEY DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, que instituyó el DERECHO A LA JUBILACION (Art. 241), disponiendo que **los fondos jubilatorios** serán administrados por el Ministerio de Hacienda (Art. 271).

La Ley de Organización Administrativa no creó ninguna CAJA FISCAL ni menos aún una entidad pública denominada Caja de Jubilaciones y Pensiones. Desde el punto de vista legal, si se busca el origen de dicha palabra o frase, se puede citar a la Ley N° 369/1955 "*QUE DICTA DISPOSICIONES RELATIVA A JUBILACIONES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS*" la cual en su art. 6° dispone: "*El Ministerio de Hacienda, por las organismos correspondientes, depositará en el Banca Central del Paraguay en la **cuenta "Caja de Jubilaciones y Pensiones de Funcionarios y Empleados Públicos"**, habilitada a este efecto, el remanente resultante al cierre del ejercicio fiscal de los fondos de jubilaciones y pensiones*", refiriéndose al mismo como una cuestión meramente bancaria y no institucional".

Otra explicación puede encontrarse en que hasta la vigencia de la Ley N° 109/91, ORGANICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, funcionaba un Departamento de Caja de Jubilaciones dependiente de la Dirección del Tesoro, pero como juraduría para el pago de las jubilaciones y pensiones y no como depositario y administradora de dichos fondos.

Con ello está claro de que No existe la CAJA FISCAL. La citada ley, al identificar y establecer los recursos que servirán para el pago de las jubilaciones,

habla de "**fondo**" y dice: "Art. 246.- El **fondo de jubilaciones** y pensiones se formará con los recursos siguientes: 1), 2), 3), 4), 5), 6) y 7).

El siguiente artículo continúa hablando de **fondos**. Y en este se repite, inclusive, dos veces: En efecto, dice: "Art. 248.- Ninguna autoridad podrá disponer de los **fondos de jubilaciones** y pensiones ni retardar su entrega para darle otra aplicación que no sea las que expresamente les esta signada. Los que violan esta disposición serán Acusados ante la jurisdicción criminal como defraudadores de caudales públicos, según sea la aplicación que se haya dado a los **fondos**.

Otros artículos utilizan siempre la palabra "**fondo**". Así, el Art. 270º, dice: "*Las jubilaciones y pensiones existentes y las que se otorgasen en adelante se abonarán de los **fondos** creados por esta ley*".

Por su lado, el siguiente, que escoge y designa la institución que administrará los recursos proveídos por los cotizantes de la administración pública, dice: "Art. 271.- **Los fondos** de jubilaciones y pensiones serán administrados por el Ministerio de Hacienda".

Y así, se sigue, con los siguientes:

"Art. 272.- *Las jubilaciones y pensiones serán cubiertas exclusivamente con los **fondos** asignados en esta ley. Si estos recursos llegase a ser insuficientes para cubrir el monto íntegro de jubilaciones y pensiones, el pago se hará a prorrata hasta los fondos alcancen, sin compensación ulterior*".

"Art. 273.- *Los **fondos de las jubilaciones** y pensiones pertenecen a todos los funcionarios y empleados públicos que contribuyan a su formación, y en consecuencia no se podrá imputarles erogaciones de ninguna clase extrañas a las previstas en esta ley. De dichos **fondos** no se pagarán otras jubilaciones y pensiones que las otorgadas en virtud de esta ley y las designadas en la misma.*"

A nuestro entender, la denominación Caja Fiscal que, en la práctica substituyó hoy, de nombre, a los "**fondos de jubilaciones y pensiones**" lo torna, en alguna medida como si la "Caja" fuera del Estado. El Diccionario de TERMINOS JURIDICOS, del prestigioso abogado peruano Pedro Flores Polo, dice: "*FISCO: Palabra que viene del latín "fiscus" que significa "cesta". Esta generalmente aceptado que se refiere al patrimonio estatal. En una acepción más restringida y técnica, dicese del conjunto de reparticiones administrativas que conforman la administración tributaria en un país*" (pàg. 604, edic. 1ra Edic. Cultural Cuzco S.A.).

Por consiguiente, no puede llamarse Caja Fiscal a los recursos aportados por los funcionarios, destinados a disponer y disfrutar, al cabo de varios años, de la rena jubilatoria para la cual se constituyo el fondo. Los recursos

jubilatorios responden a un Programa Presupuestario que sirve exclusivamente para proyectar la atención de pago de los haberes jubilatorios del personal público, con recursos proveídos por cotizantes de los diversos sectores de activos de la administración pública, con exclusión absoluta de recursos del erario, salvo los casos de déficit, o sea cuando los aportes son insuficientes para el respectivo pago, como sucede con militares y policiales y, también con los docentes del magisterio nacional.

LA AUTARQUIA PARA LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS JUBILATORIOS

Ahora bien y volviendo a la relación histórica que hace referencia a la SEGURIDAD SOCIAL, podemos decir que 73 años después del dictamiento de la Ley de Organización Administrativa de 1909, se sancionó y promulgó, en el año 1992, una nueva Constitución de la República.

En la histórica oportunidad de la Convención Nacional Constituyente de entonces, los representantes del pueblo dictaron nuestra vigente Carta Fundamental, en la que el Estado asume su rol de protector de la SEGURIDAD SOCIAL. En efecto, el Art. 1º precautela el DERECHO A LA VIDA, el Art. 6º establece que el Estado promoverá la CALIDAD DE VIDA, protege LOS DERECHOS DE FAMILIA, precautelando LA SALUD, LA EDUCACION y LA CULTURA.

Y, en materia más específica de la SEGURIDAD SOCIAL, consagra que la misma será regulada por la ley, que debe contemplar un REGIMEN JUBILATORIO administrado por **organismos autárquicos**, que se crearán al efecto y que acordará a sus aportantes activos y a los jubilados la administración de dichos fondos, bajo control estatal.

Se denomina **entidad autárquica** a toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y con capacidad para administrarse, es considerado respecto del Estado como uno de sus organismos (organismo-institución), porque el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propósitos y fines, que son también del Estado, entre otros, la seguridad social.

Autarquía, entonces, es administración propia según un régimen dispuesto por la ley, dictada por los organismos legislativos del Estado, con disposición de someterla al control de éste. Sin embargo, pese a que transcurrieron de nuevo 50 años a partir del año de sanción y promulgación de la Constitución Nacional (1992), el Ministerio de Hacienda sigue siendo la administradora de los aportes contribuidos por los funcionarios públicos. No se ha propuesto ley que en el marco de los funcionarios públicos de la administración central, disponga la creación de autarquía alguna, administradora de los recursos jubilatorios de los funcionarios públicos. Estamos en el año 2021 y sigue esta

secretaria de Estado recojiendo los aportes de los funcionarios activos de los siguientes sectores:

SECTOR DE LAS FUERZAS PUBLICAS

- . Militares
- . Policías.

SECTOR DE LAS FUERZAS CIVILES

- . Funcionarios públicos en general
- . Magistrados Judiciales.
- . Docentes Universitarios
- . Docentes del magisterio nacional

Se observará que a los sectores civiles hemos anotado igualmente como "Fuerzas", en igualdad de tratamiento con las "Fuerzas Publicas" que incluye a militares y policías, conforme se establece expresamente en los Artículos 172 al 175 del Capitulo V. de la Constitución. No obstante, nosotros nos damos la licencia de hablar de "Fuerzas Civiles" para caracterizar como se hace con las Fuerzas Públicas y sus componentes, a fin de que se entienda que ambos grandes sectores de la sociedad constituyen "fuerzas publicas", no por el lado del "armamentismo", de "las botas" o "las bayonetas" de militares y policías, porque no hablamos aquí de gente de guerra ni de aprestos bélicos, sino por el lado de las fuerzas como vigor del compromiso que cada uno de dichos grandes sectores y sus integrantes o componentes tienen, a la hora de concurrir al servicio de la patria para la concreción de propósitos específicos en bien de la nación, y por cuyos servicios el Estado retribuye a todos por igual con los haberes de retiro o con la jubilación, según el caso.

Y hacemos esta digresión porque a nuestro juicio, los docentes del magisterio nacional, del Sector que llamamos de las FUERZAS CIVILES, tienen quizás igual o mayor relevancia que el sector de las fuerzas armadas y las fuerzas policiales componentes DE LAS FUERZAS PUBLICAS, porque los maestros forman parte de las fuerzas intelectuales, de las fuerzas que crea, que ejercita y revoluciona con sus palabras y enseñanzas la mente humana, para pasar lo antes posible de la "mano-facura" a la "mente-factura". En esa brega incesante, el maestro fue formando en el amor a las armas a los militares, en el amor al orden y la seguridad a los policías, y en el amor al servicio general a los funcionarios públicos. Este trabajo de los docentes es primigenio en la formación de todos!

Alguien explicó alguna vez que el conocimiento del latín hubiera evitado muchas decepciones, porque pocos saben que el vocablo "maestro" viene del latín "magister" y éste a su vez del adverbio "magis", que significa "mas", o "mas que". Y que en la antigua Roma, el "magister" era el que estaba por encima del resto, ya fuera por sus conocimientos o sus habilidades. En cambio, "ministro"

procede del latín "minister" y éste a su vez, del advetivo "minus", que significa "menos" o "menos que". En la antigua Roma el "ministro" era el sirviente o el subordinado que apenas tenía habilidades. Que por todo ello, cualquiera puede ser ministro pero no maestro.

Es que el maestro nos enseñó primero a todos nosotros, y luego de nosotros a todos nuestros hijos. Por ello, somos de opinión que ningún régimen jubilatorio puede negarle derechos que abre o habilita a otros sectores. Si se produce déficit en su régimen jubilatorio, como al régimen jubilatorio de otros de militares y policías, el primero que debe ser auxiliado con recursos del Tesoro Público, debe ser el régimen jubilatorio de los maestros, el régimen jubilatorio del magisterio nacional.

INICIATIVA LEGISLATIVA PARA LA AUTARQUIA:

El Artículo 203 de nuestra Carta Fundamental establece quienes tienen la iniciativa legislativa, lo que es decir, la legitimación para promover la creación de una norma legal sobre esta materia y otras. En dicho sentido dice que las leyes pueden tener origen:

- a) en cualquiera de las Cámaras del Congreso, a propuesta de sus miembros,
- b) a propuesta del Poder Ejecutivo.
- c) a la iniciativa popular; y,
- d) a propuesta de la Corte Suprema de Justicia, en los casos y condiciones previstas en la Constitución Nacional y en la Ley.

No conocemos que durante la vigencia de nuestra Constitución actual, alguno de los que están autorizados a promover u originar una ley, individualizados ut supra, lo haya hecho a la fecha.

Conocemos si, de un proyecto de Decreto-Ley presentado y sancionado en durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1987. Sin embargo, desconocemos las razones por las que no recibió el impulso correspondiente del poder Ejecutivo para su implementación.

No obstante, nuestra Agrupación de Funcionarios Públicos Jubilados y Activos del Sector Civil, en el marco del 2do Foro de Funcionarios Públicos Activos y Jubilados, llevado a cabo el día 31/10/2016 en el local de la Cooperativa COOPEC LTDA, fue presentado un trabajo preparado por el Prof Dr. Niceto Coronel Velázquez, denominado: "DOCUMENTO PRELIMINAR PARA UN PROYECTO DE LEY "QUE CREA LA CAJA AUTARQUICA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS", con el borrador de un ante proyecto, que fue expuesto y debatido en la oportunidad, recomendándose su presentación en las Cámaras Legislativas una vez que así lo resuelva el Consejo Directivo.

Cabe destacar que si bien no fue motorizada la gestión recomendada, fue presentado otro ante proyecto, con mayor amplitud y ambición ya que, a mas de la creación de la autarquía, propone también la creación de un seguro social de salud para todos los jubilados y activos de la administración del Estado. El documento presentado en la Cámara de Senadores se individualiza como EXpte. No. , de fecha y se trata del ante proyecto "POR LA CUAL ...

A este documento se dio entrada en la esperanza de que algún o algunos legisladores lo patrocine, de tal suerte que sea un proyecto de ley de los senadores que suscriban su creación. Sin embargo, pese a las entrevistas realizadas con algunos senadores, y muy concretamente el Senador, Dr., no se ha conseguido todavía su motorización, lo cual se torna necesaria porque se propugna la creación de una entidad autárquica que administre los recursos jubilatorios, por ser un imperativo autorizado por la Constitución de la República, amén de que se propone en el proyecto la creación de un seguro social para la atención de los funcionarios públicos, jubilados y activos.

En materia de la autarquía, somos de opinión que el Estado debiera promover la de todos los sectores de funcionarios públicos, entre otras razones porque solo así sus activos y jubilados, dueños de los recursos del sector mezquinarán sus intereses, a fin de evitar que, como hoy, sus componentes promueban, sin solución de continuidad, privilegios y mas privilegios, que socaban los recursos y conduce al despeñadero del déficit incontenible.

Destacamos que la soberanía o independencia de lo que será, hipotética o eventualmente la CAJA AUTARQUICA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, no tendrá dificultades, porque hoy es un sector superavitario, y lo seguirá siendo por la cantidad de aportantes. Lo mismo sucederá con la CAJA AUTARQUICA DE LOS MAGISTRADOS JUDICIALES y la CAJA AUTARQUICA DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS, muy especialmente los citados últimamente, porque sostienen la jubilación de un reducido numero de cotizantes y, su superávit podrá ser, con anticipación, destinado en inversiones lucrativas que irá incrementado sus recursos.

En el regimen jubilatorio de MILITARES Y POLICIAS, de seguro se seguirá, teniendo probablemente dificultades. Pero como su organización ya será AUTARQUICA, los aportes serán administrados por sus jubilados y/o retirados, como también por algunos de sus activos, con mayor celo y, obviamente, en tales condiciones, pondrán mayor cuidado en sus intereses y recursos, aumentando las exigencias legales para la concesión del retiro o la jubilación, de tal suerte a asegurar la suficiencia del aporte de los activos para el pago de los haberes de retiro, con lo que se evitará la recurrencia a los recursos del erario.

Otra de las razones que amerita la opción de lo que sería la autarquía de las Cajas de militares y policías hace relación a la cuestión fundamental que debe ser resuelta de inmediato sobre la necesidad de adecuar su respectiva ley jubilatoria a la Carta Suprema de la República, específicamente en materia de la EQUIPARACION permitida por la normativa que regula su regimen jubilatorio, hoy ya contraria al Art. 103 de la Constitución Nacional, que lo desautoriza y ha establecido en su remplazo la ACTUALIZACION, que alcanza, en general, a todos los funcionarios públicos por igual y, obviamente a los militares y policías, con resguardo de los derechos adquiridos.

Y ello es así porque la EQUIPARACION va socabando exponencialmente los aportes destinados al pago de la jubilación de ambos sectores de las Fuerzas Públicas y, consiguientemente, el Estado se ve obligado a sufragar con recursos del erario el multimillonario deficit que produce mensualmente, privándole de ingentes recursos para su aplicación a tantos programas de beneficio general requeridos de asistencia financiera, con lo cual tales recursos proveídos por los contribuyantes pasan a beneficiar solo a un reducido colectivo de pasivos militares y policías. Y este fenómeno debe resolverse en la mayor brevedad porque a más día la opinión pública, las redes sociales, etc., instalarán la queja de que ya no es posible tolerar que "sus impuestos" se destinen a financiar privilegios ya no autorizados por nuestra Carta Fundamental, tal como es la equiparación.

Es de reiterar, entonces que dentro del objeto de una ley modificatoria de este regimen, se anota la adecuación de la materia de actualización de ambos sectores (militares y policías) al Art. 103 de nuestra Carta Magna, sin perjuicio – como ya dijimos- de los derechos adquiridos consagrados en el Art. 102 de la Constitución Nacional, lo que significa que el nuevo sistema de actualización no será aplicado a quienes hoy tienen y obtuvieron ya ese derecho, porque hasta allí va el instituto de los derechos adquiridos. Pero el pasado sistema de EQUIPARACION ya no se aplicará a quienes pasan o pasarán a retiro a partir de dicha ley desde que así se trataría de RETROACTIVIDAD, lo cual está prohibida por el Art. 14 de la Constitución. Y ello es así porque los derechos jubilatorios se rigen por la ley vigente al tiempo en que el funcionario se jubile o complete las exigencias de edad, años de servicio y pago de aportes. Por tanto, si al tiempo de la sanción y promulgación de la nueva ley no ha cumplido los citados requisitos, no ha adquirido derechos a la jubilación o al haber de retiro, por lo que solo tiene derechos en expectativa.

Existen otras causales que dan lugar a desigualdades en materia de tratamiento jubilatorio con otros sectores, que deben ser revisados para evitar la discriminación prohibida por el Art. 88 de la Constitución Nacional.

Con relación a lo que será la CAJA AUTARQUICA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL, sus autoridades pondrán, también, reforzado celo y cuidado para darse o para gestionar beneficios o liberalidades a costa de los aportes contribuidos por los activos, ya que si no precautelan sus intereses, comprometerán el cobro de sus haberes jubilatorios. En ese sentido, es necesario terminar con las grandes inequidades de que está infisionado su regimen jubilatorio, desde que en la medida en que se dan legislaciones de dicho tipo, lo que se hace es atender contra la capacidad de los recursos jubilatorios, que así se muestran insuficientes para el financiamiento de las jubilaciones del sector.

Por ejemplo, hoy la legislación del sistema jubilatorio de los docentes del magisterio nacional consagra privilegios atentatorios del principio de igualdad consagrado a favor de todos los jubilados, máxime cuando los integrantes del sector contribuyen con un mismo nivel de aportes. Uno de los casos mas develadores de esta inequidad lo constituye la norma que otorga a las maestras la dispensa del pago de la contribución de aportes al amparo del numero de hijos que, si bien se limita a la cantidad de tres para acordar sumatoria a sus años de servicio, impone a todo el sector a un sacrificio financiero discriminatorio, puesto que "su Caja" no recibirá, así, de la prolífica maestra, el aporte o la contribución que los demás si lo hacen y lo seguirá haciendo. Esto es desigualdad y discriminación.

Parece que el Estado, en su momento, estableció esta norma hoy vigente buscando la regularización de las uniones de la pareja familiar, a fin de incentivar los mamtrimonios legales, ya que el estímulo solo beneficia a quien justifica documentalmente el matrimonio legítimo.

Si es así, o sea, si es una política del Estado con vistas a la legitimación o regularización del estado civil familiar, éste no puede cargar su costo al sistema jubilatorio autorizando liberalidades discriminatorias, que si bien beneficia en definitiva a unos, perjudica necesariamente a otros en el marco del sistema jubilatorio de reparto. En esas condiciones, los otros aportantes se ven así obligados a soportar, en desmedro de la igualdad de tratamiento entre los jubilados, un perjuicio por el lado de la permisión de no contribuir por el tiempo del privilegio acordado por el número de hijos. En todo caso, corresponderá – si fuera política del Estado- que sea el Estado el que provea al sistema jubilatiro el importe de la liberlidad acordada, en detrimento del derecho de los demas aportantes, porque si no es así, es el propio Estado el que se encarga de contaminar de inequidad el sistema jubilatorio.

Lo mismo pasa con la antigüedad o tiempo de servicio. Está bien que la ley consagre el derecho a la jubilación en lapso inferior de tiempo y edad (como se hace a favor de médicos, enfermeras y otro personal de blanco o del sector de la

salud), por algún motivo justificado o no, como el que se cita a favor de las maestras, por el sacrificio del embarazo como también por la atención y dedicación a los menores y jóvenes, que ocasiona obviamente un gran stress vivencial a las educadoras. Pero la liberación del costo, del cargo, de la cuantía de los aportes no puede perjudicar los recursos a que esta obligado a aportar por el tiempo máximo previsto para su jubilación, puesto que si todos aportan el 16% de sus haberes para jubilarse, y si a alguno se reconoce el derecho de hacerlo antes y con menor edad, no debe efectivizarse este reconocimiento si no se abona, o si no se establece un sistema del pago del total de la suma de aportes que corresponde según el tiempo maximo establecido para acceder a su jubilación. Que lo pague el beneficiario o que lo haga el Estado. Porque si no es así, se consagra un privilegio indebido y discriminatario a favor del beneficiado, a costa de todos los demás, en directo perjuicio de los recursos jubilatorios. De esta manera se origina la insuficiencia o déficit.

Por otro lado, el legislador no puede sancionar una ley disponiendo sobre los aportes jubilatorios de los cotizantes. No puede distribuir sus aportes conforme a su exclusivo criterio o determinación a la hora de hacer la ley, porque la propiedad privada esta garantizada por la Constitución Nacioal (Art. 109). Y el diputado o el senador, cualquiera sea, debe saber que no está legitimado para obrar sobre el dinero ajeno. Este no es un derecho disponible para ningun legislador, puesto que no se trata de recursos estatales sino recursos que forman parte del patrimonio exclusivoe de los aportantes, que no puede intervenir ni disponer porque no forman parte del patrimonio público.

3.- EL EQUILIBRIO FINANCIERO DE LOS FONDOS JUBILATORIOS. PROPOSITO DE LA LEY N° 2345/2003, RESULTADO TRANSCURRIDO 20 AÑOS DE SU VIGENCIA.

Por el año, esa crisis de la imposibilidad de pago de las jubilaciones y pensiones solamente con los recursos aportados por los funcionarios se tornó muy grave, lo cual motivo la gestión del Gobierno del Dr. Nicanor Duarte Frutos, ante las Camaras Legislativas, obteniendose la sanción de la Ley No. 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO" . Esta ley dice: "Art. 1º.- La tasa de aporte para todos los programas administrados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda será del 16%. Esta nueva alícuota estará vigente hasta tanto se logre el equilibrio financiero del sistema"

Ahora bien, cabe señalar desde ya que esta ley No. 2345/2003, antes que lograr el "equilibrio financiero" pretendido, no solo no logro su objetivo (como explicaremos con gráficos mas adelante) sino que agravó la situación del sistema.

Amén de elevar el porcentaje del aporte jubilatorio, en perjuicio de todos los activos, impuso un nuevo regimen de liquidación de haberes para quien se acoge a la jubilación, acordando una jubilación muy por debajo del establecido por el regimen legal anterior, y fuera de los parámetros juridicos y condiciones economicas delineados como propios de la naturaleza etica, moral y juridica de la jubilación, conforme a los fundamentos esbozados por la Corte Suprema de Justicia, tal como se habrá observado ut supra.

Con la entrada en vigencia de la disposición legal, mencionado en el acápite del presente comentario y sus posteriores modificaciones, los fondos jubilatorios han aumentado sus cotizaciones no solo en la alícuota de las mismas si no también en base de las mismas.

Justamente es intención de la presente sección revisar los resultados del impacto financiero de la aplicación de mencionada reforma en los ingresos y en la cuenta déficit/superávit de sus seis programas componentes:

- 01 Funciones y empleados públicos;
- 02 Magistrados Judiciales :
- 03 Magisterio Nacional;
- 04 Docentes Universitarios;
- 05 Militares ; y,
- 06 Policías

I - ORIGEN, MONTO Y DESTINO DE LA RECAUDACION ADICIONAL DE LAS COTIZACIONES CONSAGRADAS POR LA LEY N° 2345/2003

a) Comparación entre antiguo y vigente regímenes de cotización en el sistema de jubilaciones y pensiones.

Como punto de referencia inicial es necesario comparar los conceptos y tasas de cotización vigentes hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 2345/03, que lo constituía básica la LOA y algunas modificaciones referencia casi exclusivamente en los porcentajes de aplicación.

CUADRO I COMPARACION DE REQUISITOS Y CONDICIONES ENTRE LA LOA DE 1909 Y MODIFICACIONES Y LA LEY N° 2345/03 Y MODIFICACIONES

CONCEPTOS	LOA DE 1909 y modificaciones ¹	LEY N° 2345/03 y modificaciones
BASE Y TASA DE COTIZACION	Art. 246.- Tasas aplicables s/sueldo: 1°.- 14% sobre el sueldo mensual; 2°.- 20% del primer sueldo; 3°.- 20% del sueldo al primer mes de vigencia de esta ley. 4°.- Diferencia del primer mes en los casos de aumento de sueldo; 5°.- Sueldos de empleos vacantes, suspendidos o con licencia sin goce; ² 6°.- 20% de los sueldos que correspondan a empleados con permiso.. 7°.- Multas a los funcionarios públicos.	Art. 1°.- La tasa de será del 16%, vigente hasta tanto se logre el equilibrio financiero del Sistema. Art. 4°.- ,.... se entenderá por remuneración imponible aquella percibida en concepto de a) remuneración ordinaria, bonificación, gratificación; b) remuneración por horas extraordinarias; y, c) gastos de representación.
Beneficiarios	Art. 243.- Los funcionarios y empleados permanentes de la administración, agentes de policía y militares, directores, empleados y personal docente de instrucción pública.	Art. 4°.- Funcionarios y empleados públicos; Magistrados Judiciales ; Magisterio Nacional; Docentes Universitarios; Militares ; y, Policías
Cotizantes	Todo personal beneficiario de la Caja Fiscal S/art. 243.-	Todo el personal presupuestado perteneciente a los sectores indicados en el art. 4°.-

Debe puntualizarse de que en ambos regímenes las cotizaciones son aplicadas en igualdad de condiciones para los seis sectores, a diferencia de lo

¹ Parcialmente vigente ya que no fue derogada explícitamente por la Ley N° 2345/03;

² Suspendida su aplicación en relación de las vacancias por Ley Anual PGN.

ocurre con las condiciones y requisitos vigentes para la concesión de los beneficios, donde si existe algunos sectores, como el magisterio nacional, personal de blanco, etc

La diferencia fundamental se encuentra, primero, en el incremento de la tasa de cotización como en su base. Así, la tasa se incrementa del 14% al 16%.

En tanto que la base se extiende, además del sueldo, también alcanzan a los Gastos de Representación a las remuneraciones extraordinarias y algunas gratificaciones y bonificaciones, precisadas por la Ley Anual del PGN y su reglamentación así como por la reglamentación de la Ley N° 2345/03, POR Decreto N° 2982/2004, que es como sigue:

COD.	DESCRIPCION
PRESUP	
111	Sueldos
113	Gastos de Representación
123	Remuneraciones por horas extraordinarias
132	Escalafón Docente
133	Gratificaciones y Bonificaciones, excepto Unidad de Bonificación Alimentaria.
161	Sueldos personal exterior
162	Gastos de Representación, personal exterior

En lo referente a las tasas y bases cotizables establecidas en el Art. 246 de la Ley de Organización Administrativa de 1909, las mismas continúan vigentes ya que no fueron derogadas por la Ley N° 2345/03, pero si modificadas por dicha disposición legal y recurrentemente por la Ley Anual de PGN.

b) Estimación del impacto de la Ley N° 2345/03 en los ingresos y del déficit de los fondos fiscales

En el anunciado del art. 1° de dicha ley al parecer tanto para justificación como la finalidad del incremento del 14 al 16 %, se afirma que dicha nueva alícuota estará vigente hasta que se logre el equilibrio del sistema. Para analizar ello se debe compara los resultados de las recaudaciones entre año base, en este caso, el ejercicio 2003 con el correspondiente al año de aplicación plena de dicho régimen que fue en el correspondiente a 2005, ya que dicha disposición legal fue reglamentada a principio del año 2004.

Por tanto, en base a ello, se presenta un cuadro con la comparación de los ingresos correspondientes entre los años 2002 al 2006 y el impacto de esas mejoras en recaudaciones y en la disminución del déficit de los fondos de jubilaciones y pensiones.

CUADRO II

IMPACTO FINANCIERO DE LA LEY N° 2345/03 EN LOS FONDOS DE JUBILAICONES Y PENSIONES														
En miles de millones de guaraníes														
#	CONCEPTOS X PROGRAMAS	AÑOS		DIF.2002/03		2.004	DIF.2003/04		2.005	DIF.2003/05		2.006	DIF.2003/06	
		2.002	2.003	Monto	%		Monto	%		Monto	%		Monto	%
1.	INGRESOS	340	424	84	24,9	440	71	16,6	541	172	40,5	560	136	32,0
a)	<i>Civiles</i>	293	315	21	7,2									
I	Emp./Func. Públicos	124	134	10	19,7	157	23	17,0	191	57	42,9	214	81	60,2
II	Magistrados Judiciales	12	12	1	1,4	21	9	70,3	33	21	171,0	28	15	124,0
III	Magisterio Nacional	139	152	13	25,3	172	20	13,4	209	57	37,8	213	61	40,4
IV	Docentes Universitarios	19	17	(2)	(3,9)	26	8	49,6	26	9	54,5	26	9	54,8
b)	<i>No Civiles</i>	46	55	9	18,4									
V	Fuerzas Armadas	20	22	2	4,7	25	3	14,9	31	9	39,6	30	8	36,3
VI	Fuerzas Policiales	26	33	6	12,3	40	7	21,7	51	18	55,6	49	16	49,2
2.	EGRESOS	569	599	30	5,2	634	35	5,9	710	111	18,5	798	200	33,3
I	Emp./Func. Públicos	98	105	8	15,1	116	11	10,1	133	28	26,5	152	47	44,6
II	Magistrados Judiciales	10	10	1	1,1	11	0	4,3	13	3	27,6	14	4	39,4
III	Magisterio Nacional	201	211	10	20,6	225	14	6,7	250	39	18,4	297	86	41,0
IV	Docentes Universitarios	11	13	1	2,8	16	3	24,4	19	7	52,3	22	9	73,3
V	Fuerzas Armadas	163	169	6	11,2	171	3	1,6	189	20	11,9	197	28	16,6
VI	Fuerzas Policiales	87	91	4	8,7	95	4	4,6	105	14	15,9	116	25	27,2
3.	DÉFICIT(-) O SUPERÁVIT(+) (1)-(2)	(229)	(229)	(0)	0,0	(194)	35	(15,4)	(168)	32	(13,8)	(239)	(9)	4,0
I	Emp./Func. Públicos	26	28	2	4,6	40	12	42,2	58	29	103,7	62	34	118,1
II	Magistrados Judiciales	2	2	0	0,3	10	8	427,1	20	18	946,8	13	11	581,3
III	Magisterio Nacional	(62)	(59)	2	4,7	(53)	6	(10,4)	(41)	18	(31,0)	(85)	(25)	42,6
IV	Docentes Universitarios	8	4	(3)	(6,7)	10	5	120,9	7	3	60,7	5	0	2,5
V	Fuerzas Armadas	(143)	(146)	(3)	(6,6)	(146)	1	(0,4)	(158)	(11)	7,7	(166)	(20)	13,6
VI	Fuerzas Policiales	(60)	(58)	2	3,6	(56)	3	(4,9)	(55)	4	(6,3)	(67)	(9)	15,0

FTE.: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/cuadros-de-ingresos-y-gastos-por-sectores-contributivos/cifras-anuales..>

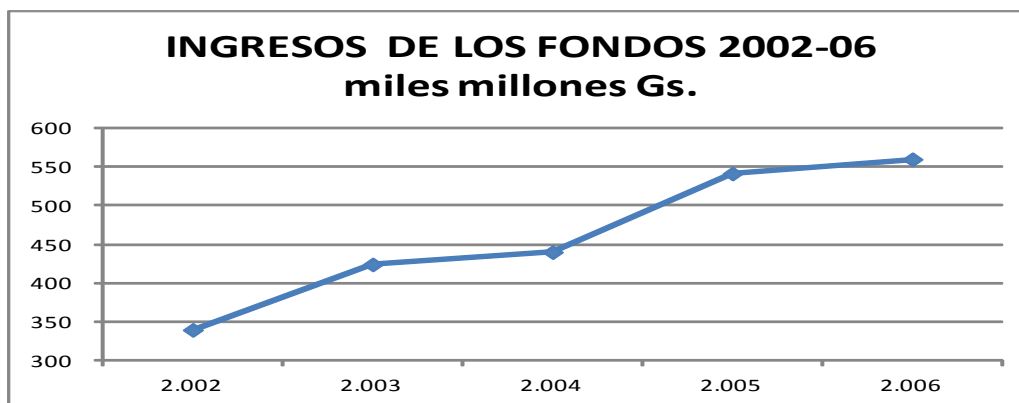
La diferencia favorable de los ingresos caja fiscal, tanto como consecuencia de la aplicación de las nuevas cotizaciones como del crecimiento vegetativo, entre los años 2003 y 2006 ha sido de 190 mil millones de guaraníes lo que corresponde al 52 % de incremento, en tres años o 17 % anual aproximadamente. Donde se ha notado mayor incremento ha sido en el sector de magistrados judiciales donde el incremento fue del 21 mil millones de guaraníes o sea del 124 % ello debido a la gran incidencia de los gastos de representación dentro de las remuneraciones de los mismos.

Si se tiene en cuenta que el crecimiento entre los años 2002 y 2003, el crecimiento interanual de los ingresos ha sido casi el 9 %, se puede realizar una interpolación entre los años 2003 y 2006, **se estima que la recaudación adicional derivada de la aplicación de la nueva tasa y las nuevas bases de cotización consagrado por la Ley N° 2345/03 sería de 60 mil millones anuales.**

En lo relacionado al objetivo principal de dichos aumentos, el de disminuir el déficit de la Caja, se puede observar que la disminución del mismo fue bastante parcial consiguiéndose la disminución del mismo de 230 mil millones en 2003 a 239 mil millones en 2006, o sea, el déficit se ha agravado en 4% entre ambos años.

Evidentemente los incrementos de ingresos no fueron suficientes por varios motivos, pero el principal son las graves inequidades entre los programas administrados que revisa seguidamente.

GRAFICO I



FTE.: CUADRO 3-I.

II - CAUSAS DE DETERIORO DE LOS SECTORES DEFICITARIOS DE LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES

La causa primera del por qué conviven sectores superavitarios con deficitarios es la inequidad entre las obligaciones y beneficios de cada uno de esos sectores, además del comportamiento diferente del proceso del paso de la condición de activo a pasivo en dichos programa, los cuales se analizan seguidamente.

a) Las cajas deficitarias tienen más beneficiarios pasivos. Los tres sectores deficitarios de Los Fondos poseen el 72 % de la cantidad de beneficiarios al final del ejercicio 2021, que según el Ministerio de Hacienda de los 68 mil pasivos, unos 49 mil corresponden a los sectores de maestros, policías y militares.

Así, conforme a este informe de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, los sectores de maestros jubilados, policías y militares retirados cerraron el correspondiente ejercicio fiscal con déficit de 612, 508 y 405 miles de millones de guaraníes respectivamente y con un resultado negativo agregado de 1, 525 billones de guaraníes.

El déficit global de Los fondos, en 2020, fue de un billón de guaraníes, el cual es financiado de la siguiente manera:

- I. Conforme a la inconstitucional Ley N° 4252/2010, el déficit de los maestros jubilados se financian con los superávit generados por el resto de los sectores civiles: funcionarios, magistrados judiciales;

- II. Por Ley del Presupuesto General de Nación, los déficits de los programas no civiles se financian con impuestos y otras rentas generales de Estado.

CUADRO III

SITUACION FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL POR PROGRAMAS CONTRIBUTIVOS, FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y POR ORGANOS FINANCIADORES - DEFICT(-) O SUPERAVIT(+)

2021 - (Miles de Millones de G.)

FF	OF	PROGRAMAS	APORTES	GASTOS	SALDO NETO	FIN. DFICITS	
						FF	OF
		I - SUPERAVITARIOS	1.201	767	434	56,6%	
30	16	Funcionarios	1.005	599	407	67,9%	
30	19	Doc. Univ.	126	107	19	18,0%	
30	17	Mag. Jud.	69	61	8	13,6%	
		II - DEFICITARIOS	1.264	2.831	(1.567)	-55,4%	
30	18	Maestros	847	1.484	-636	-42,9%	30 16,17Y19
30	21	Policías	263	692	-429	-62,0%	10 01
30	22	Militares	154	656	-502	-76,5%	10 01
		TOTALES (I + II)	2.465	3.598	-1.133	-31,5%	

FF: FUENTE DE FINANCIAMIENTO: 30, REC. INSTITUCIONALES; 10, REC. ORD. TESORO

OF ORGANISMOS FINANCIADORES:

16 Aportes de funcionarios y empleados publicos

20 Aportes de fuerzas armadas

17 Aportes de docentes universitarios

21 Aportes de fuerzas policiales

18 Aportes de magisterio naciona

01 Aportes del tesoro (impuestos)

19 Aportes de magistrados judiciales

FTE <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/>

SITUFIN_CAJA_FISCAL/C.1.xls

b) Privilegios jubilatorios a ciertos sectores aumenta la cantidad de beneficiarios en los mismos. En el caso de los **maestros** se corresponde con el tratamiento más benevolente de la Ley N° 2345/2003 "DE SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL hacia ese sector en términos de menor tiempo de aportes (28 años), reconocimientos de hasta 2 hijos para computo de años reconocidos como aportes. Esta discriminación positiva no conlleva una contrapartida en la tasa de cotización o porcentaje de aportes que es igual al 16 % de otros sectores con régimen convencional.

CUADRO IV

COMPOSICION DE LOS BENEFICIARIOS POR SECTORES - EJERCICIO 2021

#	SECTORES	CANTIDAD	%	DEFICIT	
				(miles de Mill. Gs.)	%
1	Magisterio Nac.	32.213	47,6%	(636)	-42,9%
2	Militares	8.050	11,9%	(502)	-76,5%
3	Policías	8.534	12,6%	(429)	-62,0%
A	SUB-TOTAL 1	48.797	72,1%	(1.567)	-55,4%
4	Funcionarios Pub.	16.979	25,1%	407	67,9%
5	Docentes Univ.	1.350	2,0%	19	18,0%
6	Mag. Judiciales	581	0,9%	8	13,6%
B	SUB-TOTAL 2	18.910	27,9%	434	99,6%
TOTAL (A+B)		67.707	100,0%	(1.133)	44,2%

FTE.: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/>

SITUFIN_CAJA_FISCAL/H.1.xls

Asimismo, a partir de la promulgación y aplicación de la Ley N° 6577/2019 se agregan las jubilaciones privilegiadas de los llamados **personal de blanco** que agrupan a todo el personal sanitario tales médicos, odontólogos, bioquímicos, enfermeras, técnicos y auxiliares de salud con derecho a jubilación completa con 55 años de edad se servicios y 30 años de aportes.

En lo referente al régimen de requisitos y beneficios de las jubilaciones del **magisterio nacional y de docentes universitarios**, el haber máximo del 87 % se alcanza con 28 años de aportes.

Además la Corte Suprema de Justicia señaló en sus fallos de 4 y 12 de mayo de 2020, que el Decreto - Ley N° 23, del 11 de mayo de 1954, se encuentra vigente ya que no fue derogado por la Ley N° 2345/2003 y sus modificaciones. Como efecto administrativo de ello se dicto el Decreto N° 4041/2020 por el cual se reglamenta el régimen de jubilaciones de los **magistrados judiciales** conforme al mencionado Decreto-Ley otorgándose a ese sector el derecho haber máximo y único del 94% para aquellos que hayan completado 24 años de aportes y 50 años de edad

A los efectos comparativos se señala que los funcionarios públicos en general se requieren para esa misma jubilación completa 62 años de edad y 40 años de aportes.

El desequilibrio e inequidad entre requisitos y beneficios recibidos por los distintos sectores se puede apreciar en el siguiente esquema, donde en la segunda columna se aprecian esos seis programas, donde el aporte de los activos de los mismo es la **tasa única del 16 %**, en la siguiente se muestra la edad mínima, luego años de aportes, después la forma de cálculo para la base del haber jubilatorio y el haber jubilatorio como porcentaje de la base.

En la penúltima columna se muestra la relación porcentual entre el tiempo de aporte y monto máximo posible del monto de haber jubilatorio. Este indicador nos muestra el grado de privilegio entre los distintos sectores, entendiéndose que cuanto más bajo es el porcentaje resultante para los mismos es más favorable el régimen de cada sector.

En este caso los **Magistrados Judiciales** son los más favorecidos con un índice del 26 %, es decir consiguen el máximo de haber jubilatorio con el mínimo tiempo de aporte.

Le siguen el personal de blanco con 30 %, luego **los docentes con 32 %** y siendo los menos favorecidos los **funcionarios públicos, militares y policías con 42 %**.

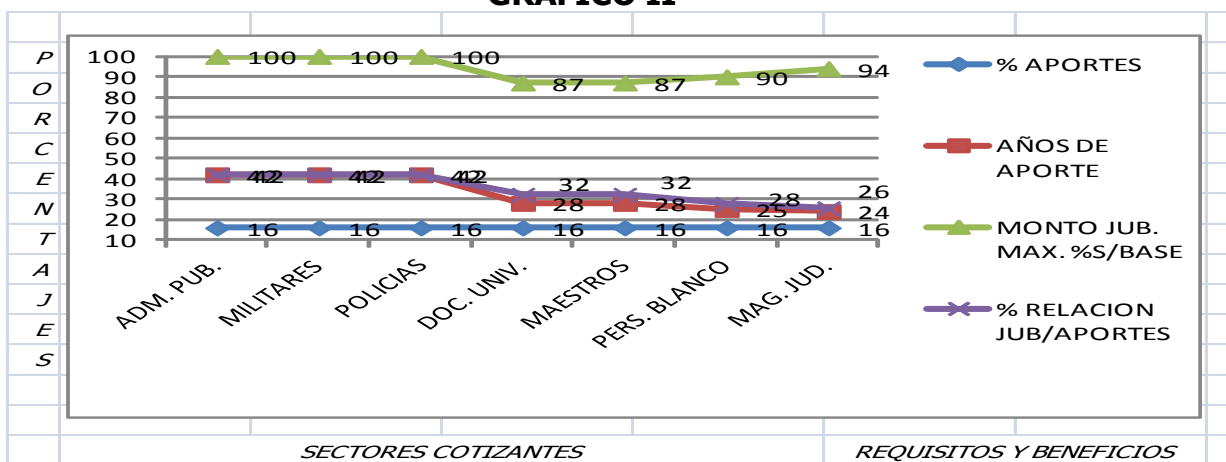
Como puede observarse, con la tasa única de cotización o de aportes jubilatorios de 16 % para los activos de los distintos sectores, **lo que finalmente define el grado de privilegio de cada sector es la exigencia de menor lapso de años de aportes**, más que las cuestiones de edad mínima o las formulas para la determinación de las bases de haber jubilatorios, que en general es el promedio remuneraciones imponibles de los últimos 60 meses con excepción del personal de blanco que es de 36 meses.

Otro factor que incide no precisamente en la cantidad de beneficiarios de cada de sector si no el promedio de haberes de los beneficiarios es lo se muestra en la última columna cual es el régimen de indexación de los mismos. En este caso los sectores claramente privilegiados son los miembros de las fuerzas públicas cuyos haberes de retiro son equiparados en igualdad de condiciones que los activos y son ajustados anualmente por variación del salario mínimo legal

CUADRO V
REQUISITOS Y CONDICIONES PRIVILEGIADOS PARA LA JUBILACION ORDINARIA DE 4 DE LOS 7 SECTORES BENEFICIARIOS CON LA MISMA TASA DE APORTE

	SECTORES	% Aportes jubilatorios	REQUISITOS Y CONDICIONES P/ JUBILACION					Fact. Act. HH.
			Años de		Haber Jubilatorio(HJ) Máximo	Relación % Tiempo de Aportes/% HJ		
			Edad	Aporte	Base: prom. Remun. de los últimos			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	$(6)=\frac{(5)}{(3)} \times 100$	(7)		
1	Adm. Pública	16	62	40	5 años	100 %	42	ΔIPC
2	Militares							Equip ΔSML
3	Policías							
4	Doc. Univ.		28	75%	32	ΔIPC		
5	Magisterio Nac.		50	24	94 %		26	
6	Mag. Judiciales		60	30	3 años		100%	30
7	Personal Blanco							

GRAFICO II



c) Quién paga los privilegios de los beneficiarios de los sectores favorecidos?

Primero cabe puntualizar que los desequilibrios actuariales y financieros no siempre tienen como causa regímenes diferenciales en términos de tiempo de servicio y edad mínima, como si es el caso de los docentes, personal sanitario y magistrados judiciales.

Por ejemplo el desbalance crónico observado con el desfinanciamiento de los haberes de retiro de las fuerzas públicas se explica en el siguiente punto, pero la cobertura de ese resultado negativo se cubre con recursos ordinarios del Tesoro, o sea impuestos.

En la caso de los sectores civiles favorecidos, la insuficiencia de aportes de los activos se cubre con el superávit de otros programas, especialmente los provenientes de funcionarios públicos.

Aquí que se debe entender que cualquier privilegio previsional que se consagre al algún sector constituye una deseconomía e inequidad para otros sectores aportantes y para el contribuyente.

Los aspectos financieros de esta cuestión se analizan acabadamente en la sección 4 de este documento.

d) Mayor promedio de haberes en los sectores deficitarios. En el siguiente reporte se observa el ranking de promedio de haberes jubilatorios por sectores.

Al factor presentado en el punto 1) se debe a un agravante que acentúa aún más las causas de los déficits de los sectores con resultados negativo y está relacionado con que dos de esos sectores (militares y policías) se encuentren en segundo y tercer lugar en el ranking de los promedios de haberes de los beneficiarios, ambos cercado a siete millones mensuales.

Esta mayor cantidad y monto de haberes de **militares y policías**, se debe a que un alto porcentaje que ingresan a esas carreras llegan al tiempo de derecho completo de retiro con muy pocas excepciones y generalmente lo hacen con la jerarquía de máxima remuneración: General o Coronel con sueldo de General.

En el caso de los maestros, si bien se encuentran penúltimos como promedio de haber jubilatorios, el desequilibrio se da por la práctica generalizada de acumular en los últimos de servicios la máxima cantidad de horas cátedras

posibles, y a veces también cargos administrativos, con el objeto de ampliar la base del haber jubilatorio.

En el caso de los funcionarios públicos su bajo promedio de haber jubilatorios se debe principalmente a que solo un 10 % aproximadamente se jubilan con cargos jerárquicos: Vice Ministro, Director General, Director, Jefe de Departamento, etc. El resto se jubilaron en cargos no jerárquicos de muy baja remuneración relativa, tales como Profesional (I), Técnico (I), Profesional (II), Secretario/a, Asistente Técnico, Asistente Administrativo, Auxiliar de Servicios, etc.

CUADRO VI
Promedio mensual de haberes jubilatorios
Ejercicio 2021 - guaranies

#	SECTORES	SUPERAVITARIOS	DEFICITARIOS
1	Magistrados Jud.	7.964.346	0
2	Militares		6.270.115
3	Policías		6.242.164
4	Doc. Universitarios	5.957.358	
5	Maestros		3.540.297
6	Funcionarios	2.705.153	
PROMEDIO GENERAL		4.081.905	

FTE.: Ministerio de hacienda

SITUFIN_CAJA_FSICAL/PROM_APORT.BENEF

Otro factor que afecto negativamente el promedio jubilatorio de los funcionarios públicos, fue la práctica de la jubilación obligatoria, implementada a partir del ejercicio 2003, que en la mayoría de los casos implicaba haberes correspondiente a solo 25% del salario mínimo vigente.

4.- EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR DEFICITARIO "MAGISTERIO NACIONAL" Y DE LAS FUERZAS PÚBLICAS (MILITARES Y POLICÍAS).

De conformidad al párrafo tercero del art. 3º de la Ley Nº 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", que se ha sido modificado por el art. 1º de la Ley Nº 4.252 del 28 de diciembre de 2010 "QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3º, 9º Y 10º DE LA LEY NO. 2345/03...", cuyo texto se transcribe seguidamente:

PARRAFO TERCERO: *"Al interior de los Programas Contributivos Civiles, los excedentes generados por los sectores superavitarios podrán ser utilizados para **financiar los déficit de los sectores deficitarios**, no pudiendo desviarse recurso alguno desde los programas civiles a los no civiles".*

En esta sección, se exponen las interpretaciones de las consecuencias presupuestarias y financieras de permitir a la administración de los fondos de jubilaciones y pensiones la utilización endémica de los excedentes de los sectores superavitarios (funcionarios públicos, magistrados judiciales y docentes universitarios) para financiar al programa del magisterio nacional, históricamente deficitario con un tendencia casi exponencial de agravarse año a año ese resultado negativo.

I - EL PRESUPUESTO PARA LAS JUBILACIONES DEL MAGISTERIO DEPENDEN CADA VEZ MAS DE LOS APORTES DE OTROS SECTORES HASTA AHORA SUPERAVITARIOS.

El Presupuesto General de la Nación es un instrumento político, legal y financiero que autoriza todo gasto público con su correspondiente financiamiento y con ello se busca brindar la legalidad de toda gestión crematística de Estado y de sus organismo.

Por ello resulta como punto de partida para este documento cuyo objetivo principal es la de cuantificar la utilización indebida de los fondos superavitarios de sectores para cubrir los déficits recurrente del sector magisterio nacional, con la pretendida autorización de Ley Nº 4152/10.

Aquí es oportuno mencionar que la consecuencia presupuestaria y la subsecuente ejecución financiera fue que el déficit por el pago de las jubilaciones y pensiones del magisterio nacional, que anteriormente se enjugaba con recursos ordinarios, fuente 10 y organismo financiador 001 (ingresos genuinos del tesoro – impuestos), pasó a ser cubierto con recursos institucionales de Caja Fiscal, fuente 30 y teniendo como órganos financiadores los aportes de otros sectores, esto es:

- 16 (funcionarios públicos);
- 17 (magistrados judiciales) ; y,
- 19 (docentes universitarios).

Estos tres últimos programas previsionales históricamente superavitarios hasta ese entonces para los fondos de jubilaciones y pensiones.

Utilizando dicha autorización el Estado ha presupuestado y ejecutado recurrentemente a partir de PGN del ejercicio fiscal 2012 hasta el presente vigente 2021 programándose los gastos de las jubilaciones y pensiones desde aquel año de la forma que se muestra en la página siguiente.

ANEXO 1 PROGRAMACIONES DE CREDITOS PRESUPUESTARIOS PARA PAGOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES – EJERCICIOS FSICALES 2012 Y 2021

LEY N° 4.581						Presupuesto:
EJERCICIO FISCAL 2012						2012
12 - 06 MINISTERIO DE HACIENDA						
ogr/SubPr	Proy. Obj.Gas	GrOG	SGrOG	F.F. Org.Fin.Dpt.	DESCRIPCION	Presupuesto:
002					SERV.DE GESTION Y PAGO DEL SIST. DE JUBILACION Y PENSION	2,350,243,999,668
	UN.RES.:			09	DIR. DE JUBILACIONES Y PENSIONES	2,350,243,999,668
	200				SERVICIOS NO PERSONALES	80,000,000
	260				SERVICIOS TÉCNICOS Y PROFESIONALES	80,000,000
	280	10	001	99	Servicios Técnicos Y Profesionales	80,000,000
	800				TRANSFERENCIAS	2,350,163,999,668
	820				TRANSFERENCIAS A JUBILADOS Y PENSIONADOS	2,350,163,999,668
	821	30	016	99	Jubilaciones Y Pensiones Funcionarios Y Empleados Del Sector Público Y Privado	450,000,000,024
	822	30	017	99	Pensiones Y Jubilaciones Magistrados Judiciales	49,999,999,980
	823	30	016	99	Jubilaciones Y Pensiones Magisterio Nacional	203,500,000,080
	823	30	017	99	Jubilaciones Y Pensiones Magisterio Nacional	22,600,000,800
	823	30	018	99	Jubilaciones Y Pensiones Magisterio Nacional	580,000,000,320
	823	30	019	99	Jubilaciones Y Pensiones Magisterio Nacional	33,999,998,760
	824	30	019	99	Jubilaciones Y Pensiones Docentes Universitarios	74,999,999,976
	825	10	001	99	Jubilaciones Y Pensiones Fuerzas Armadas	324,999,999,792
	825	30	020	99	Jubilaciones Y Pensiones Fuerzas Armadas	79,999,999,560
	826	10	001	99	Jubilaciones Y Pensiones Fuerzas Policiales	240,000,000,132
	826	30	021	99	Jubilaciones Y Pensiones Fuerzas Policiales	155,084,000,000
	829	10	001	99	Otras Transferencias A Jubilados Y Pensionados	135,000,000,244



Página: 17
Fecha: 02/12/20
Hora: 03:21:10

LEY N° 6.672 EJERCICIO FISCAL 2021 12 - 06 MINISTERIO DE HACIENDA

LEY N° 6.672						Presupuesto:		
EJERCICIO FISCAL 2021						2021		
12 - 06 MINISTERIO DE HACIENDA								
Progr.	Proy.Ast	Obj.Gas	GrOG	SGrOG	F.F. Org.Fin.Dpt.	DESCRIPCION	Presupuesto:	
003						3 .PRESUPUESTO DE PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS		
						PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS		
	Actividad:				05	INVERSIONES DE LOS SECTORES SUPERAVITARIOS		
	UN.RES.:				09	DIR. DE JUBILACIONES Y PENSIONES	400,000,000,000	
	640				30	016	99 Adquisiciones De Títulos Y Valores	400,000,000,000
	Actividad:				06	PAGO DE JUBILACIONES Y PENSIONES		
	UN.RES.:				09	DIR. DE JUBILACIONES Y PENSIONES	4,561,473,560,594	
	200					SERVICIOS NO PERSONALES	475,500,000	
	260					SERVICIOS TÉCNICOS Y PROFESIONALES	475,500,000	
	263	10	001			Servicios Bancarios	97,500,000	
	266	10	001			Consultorias, Asesorías E Investigaciones	378,000,000	
	800					TRANSFERENCIAS	4,560,998,060,594	
	820					TRANSFERENCIAS A JUBILADOS Y PENSIONADOS	4,560,998,060,594	
	821	30	016	99		Jubilaciones Y Pensiones Funcionarios Y Empleados Del Sector Público Y Privado	779,291,830,444	
	822	30	017	99		Jubilaciones Y Pensiones De Magistrados Judiciales	70,272,708,308	
	823	30	016	99		Jubilaciones Y Pensiones Del Magisterio Nacional	600,066,444,813	
	823	30	017	99		Jubilaciones Y Pensiones Del Magisterio Nacional	200,022,148,271	
	823	30	018	99		Jubilaciones Y Pensiones Del Magisterio Nacional	807,680,160,260	
	823	30	019	99		Jubilaciones Y Pensiones Del Magisterio Nacional	200,022,148,271	
	824	30	019	99		Jubilaciones Y Pensiones De Docentes Universitarios	154,693,583,709	
	825	10	001	99		Jubilaciones Y Pensiones De Las Fuerzas Armadas	590,975,070,787	
	825	30	020	99		Jubilaciones Y Pensiones De Las Fuerzas Armadas	154,693,583,709	
	826	10	001	99		Jubilaciones Y Pensiones De Las Fuerzas Policiales	490,788,692,163	
	826	30	021	99		Jubilaciones Y Pensiones De Las Fuerzas Policiales	262,351,104,150	
	829	10	001	99		Otras Transferencias A Jubilados Y Pensionados	250,338,044,300	

Fuente: Presupuestos Generales de la Nación – Ejercicios Fiscales 2012 y 2021.
MH_PGN_2012/2021.pdf.

a) Proceso del deterioro de la situación presupuestaria del programa magisterio nacional dentro de la Cajas Fiscal de Jubilaciones y Pensiones

Primero cabe recalcar que desde el punto de vista presupuestario y financiero, los programas contributivos administrados son los siguientes:

CUADRO VII – SECTORES Y PROGRAMAS

PROGRAMAS SECTORES	SUPERAVITARIOS	DEFICITARIOS
CIVILES	<i>Administración Pública</i>	
	<i>Docentes Universitarios</i>	
	<i>Magistrados Judiciales</i>	
NO CIVILES		<i>Magisterio Nacional</i>
		<i>Fuerzas Armadas</i>
		<i>Policía Nacional</i>

Históricamente los programas no civiles han sido deficitarios, esto es que los aportes del personal activo militar y policial, que en el ejercicio 2020 fue de 398 mil millones de guaraníes, cubrieron solo el 30 % de los 1,311 billones de guaraníes, financiándose el resto de 913 mil millones de guaraníes, o sea el 70 % de los haberes de retiro con fuente 10 Recursos Ordinarios del Tesoro o sea impuesto.

Esta modalidad de financiamiento, con fuentes de recursos ordinarios del tesoro, también se aplicaba para cubrir los recurrentes déficits del programa de magisterio nacional hasta el año 20011, hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 4152/2010 la cual en unos de sus mandatos permite que a partir del PGN 2012 se financien esas insuficiencias de recursos con aportes de cotizantes del programa de magisterio nacional con los superávit, también recurrentes, de otros se sectores, a saber: Administración Pública, Magisterio Nacional, Docentes de las Universidades Nacionales y Magistrados Judiciales:

En relación a ello, en el cuadro y en el gráfico presentado en la página siguiente puede observarse con mediana claridad el proceso deterioro de los presupuestos anuales del programa de jubilaciones y pensiones para el magisterio nacional administrado por la Caja Fiscal administrado por el Ministerio Hacienda y que a la vez, a afectado negativa y gravemente a los sectores civiles en general hasta hace unos años superavitarios, a pesar del financiamiento de la cuenta negativa del programa magisterio nacional.

Para analizar comparativamente las evoluciones de las estimaciones de los ingresos con los créditos presupuestarios de los componentes de los programas civiles, se debe observar que para el presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2014 se ha presentado un presupuesto equilibrado para el magisterio nacional de 715 mil millones de guaraníes, tanto en los ingresos como en los gastos, con lo cual no hubo necesidad de recurrir a los superávit de otros sectores.

Desde luego es oportuno aclarar que esta paridad ha sido solo para las estimaciones presupuestaria ya que el mismo año muestran que las cifras realizadas de la ejecución presupuestaria ha continuado agravándose el déficit endémico de dicho sector, que en ese año alcanzo a 96 mil millones de guaraníes.

A partir de los años siguientes los presupuestos presentados para el magisterio nacional muestran un sostenido aumento del déficit presupuestario anual hasta llegarse a un porcentaje del 55 % **para el ejercicio fiscal vigente de presenta año 2021**, cuyo detalle se aprecia en el cuadro I y en el gráfico 1 siguientes:

CUADRO VIII

FINANCIAMIENTO HISTORICO DEL DEFICIT PRESUPUESTARIO PARA LAS JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL

OBJETO DEL GASTO 823 - FUENTE DE FINANCIAMIENTO 30 - POR ORGANOS FINANCIADORES

Periodo 2012 a 2021 - miles de millones de guaraníes

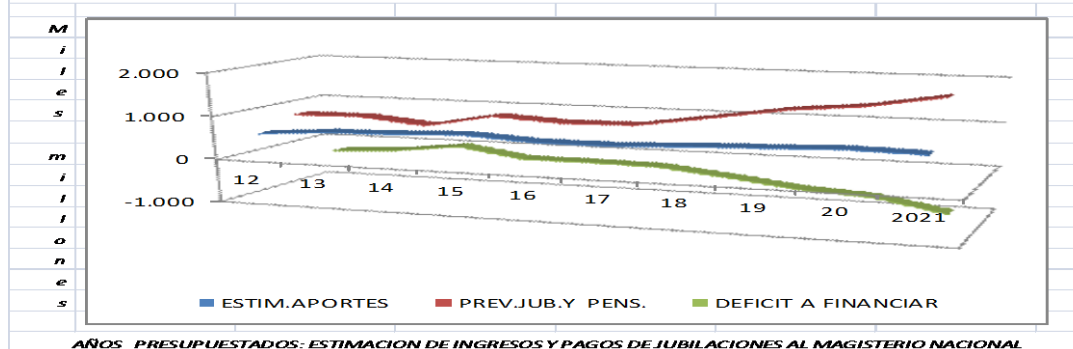
AÑOS	ESTAMACION DE APORTES MAG. NAC.	CRED. PRESUP. P/ JUBILACIONES Y PENSIONES	DEFICIT A FINANCIAR	% DEFICIT S/ J UB.	SECTORES APORTANTES X ORGANOS FINANCIADORES			
					FUNC.	MAG.	DOC.	TOTALES
					PUB.	JUD.	UNIV.	
	(1) OF 18	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)=(3)/(2)	(5) OF 16	(6) OF 17	(7) OF 19	(9)=(5)+(6)+(7)+(8)
2012	580	840	-260	-31,0%	203	23	34	260
2013	680	860	-180	-20,9%	141	16	23	180
2014	715	715	0	0,0%				0
2015	770	999	-229	-22,9%	74	81	74	229
2016	680	909	-229	-25,2%	74	81	74	229
2017	680	935	-255	-27,3%	100	81	74	255
2018	741	1.164	-423	-36,3%	141	141	141	423
2019	790	1.405	-615	-43,8%	205	205	205	615
2020	838	1.546	-708	-45,8%	390	164	154	708
2021	808	1.808	-1.000	-55,3%	600	200	200	1.000
TOTAL	7.282	11.181	-3.899	-34,9%	1.328	792	779	2.899

FTE: https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/presupuestos_anuales

FIN.DEFICT_MAESTRAS.xsl

GRAFICO II

SE EVIDENCIA AGRAVAMIENTO DEL DEFICIT DE LAS JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL: HA PASADO DEL EQUILIBRIO EN EL PGN 2014 A UN DEFICIT ESPERADO DE UN BILLON DE GUARANIES PARA EL PGN VIGENTE 2021



FTE.: CUADRO VIII.

b) Drástico incremento de los déficits estimados de la cuenta de jubilaciones del magisterio nacional entre el presupuesto del año base 2012 y el presupuesto vigente 2021.

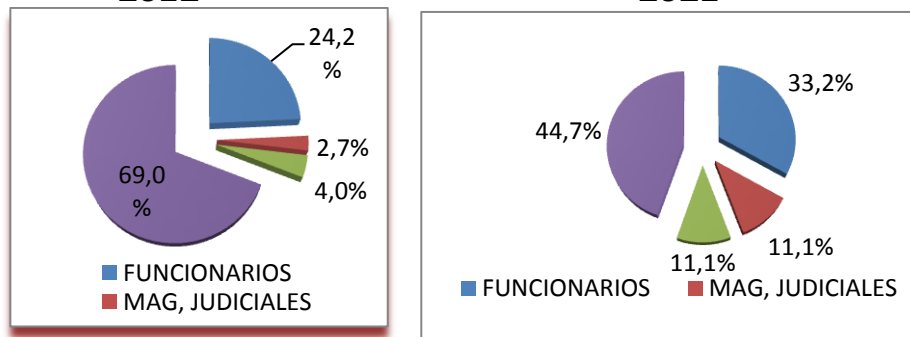
Al observar dichas programaciones presupuestarias se puede apreciar que del total de las previsiones presupuestarias para la jubilaciones y pensiones para el magisterio nacional en dicho presupuesto alcanzó a 840 mil millones de guaraníes en el año 2012 y 1.808 mil millones para el correspondiente al año 2021, estimándose su financiamiento de la forma que se muestra en Cuadro II y Gráfico 2 siguientes:

**CUADRO IX
LOS PAGOS DE HABERES PARA EL MAGISTERIO DEPENDEN CADA VEZ
DE LOS APORTES DE COTIZANTES DE OTROS SECTORES CIVILES**

ORGANO FINANCIADOR		Presup. 2012		Presup. 2021	
Cod.	Descripcion	Millones Gs.	%	Millones Gs.	%
16	Aportes de Func. Pub.	203.500	24,2%	600.066	33,2%
17	Aportes de Mag. Judiciales	22.600	2,7%	200.022	11,1%
19	Aportes de Docentes Univ.	34.000	4,0%	200.022	11,1%
	Sub-total	260.100	31,0%	1.000.110	55,3%
18	Aportes de Magisterio Nac.	580.000	69,0%	807.680	44,7%
Total de presupuesto egresos					
por Jubil, y Pens. Mag. Nac.		840.100	100,0%	1.807.790	100,0%

FTE.: PGN_AÑOS 2012 Y 2021.

**GRAFICO III
CÓMO SE FINANCIAN PRESUPUESTARIAMENTE LAS JUBILACIONES DEL
MAGISTERIOS – PGN AÑOS 2012 Y 2021**



FTE.: CUADRO IX.

Al analizar las ponderaciones de financiamiento por órganos financiadores, se observa que en el ejercicio 2012 el 69 %, o sea 580 mil millones del total de 840 mil millones, estaba cubierto por los aportes genuinos del sector beneficiario, es decir, provenientes de los docentes activos del magisterio nacional, el resto

31 % corresponde a los aportes de Funcionarios públicos, 24 %, de magistrados judiciales, 2,7 % y de docentes universitarios, 4%.

Para el presupuesto aprobado para el presente ejercicio fiscal 2021, el porcentaje de financiamiento genuino para los egresos de las jubilaciones y pensiones del programa Magisterio Nacional bajo a 45%, 808 mil millones de un total de 1.808 mil millones. El resto 55 %, por un monto de un billón de guaraníes está previsto el financiamiento por el aporte de otros sectores, a saber: funcionarios públicos 33%, magistrados judiciales y docentes universitarios, 11 % cada uno.

Al comparar la cifras de los presupuesto de ambos ejercicios fiscales, se evidencia una drástica disminución del financiamiento genuino de las jubilaciones y pensiones del magisterio nacional y esto como resultado la aplicación de la Ley N° 4252/2010, en el párrafo de referencia.

Por supuesto que es preocupante ya que ello es un factor más de deterioro actuarial y financiero de la Caja Fiscal como consecuencia de la aplicación de una única tasa de cotización para todos los sectores componentes, pero claramente resquebrado en lo que se refiere a los beneficios y requisitos preferenciales del sector docente, personal sanitario y magistrados judiciales, seguramente justificados desde punto de vista social que con un criterio perverso en el financiamiento.

II – LA SITUACION FINANCIERA DE LOS PROGRAMAS CIVILES SE HA VUELTO DEFICITARIA EN EL EJERCICIO 2020, DESPUES DE NUEVE AÑOS DE FINANCIAMIENTO DE LAS JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL CON APORTE DE OTROS SECTORES.

Como se adelanto anteriormente el objeto principal de esta sección, y en especial de esta sección, es cuantificar el monto total, a partir del año 2012 hasta el 2020, desviado de los sectores civiles superavitarios (funcionario y empleados públicos, magistrados judiciales y docentes universitarios) hacia el único sector civil deficitario, cual es el Magisterio Nacional.

Se aclara convenientemente que las cifras utilizadas a este efecto provienen de la página web del Ministerio Hacienda en el link siguiente: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/cuadros> de ingreso y gastos/cifras anuales.

No ha sido posible utilizar los informes financieros anuales por dos motivos:

- Aun no se encuentra publicado el informe correspondiente al ejercicio fiscal 2020 y por criterio de integralidad de la información se ha recurrido a los datos publicados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones; y,

- A partir de una década se ha dejado de publicar los gastos por objeto de los gastos y por órganos financiadores que es donde se encuentra los datos pertinentes para esta tarea. Por ello se fue posibles determinar exactamente los órganos financiadores en la ejecución presupuestaria, pero si se tienen los totales.

Se debe advertir que las estadísticas publicadas en el link mencionado no necesariamente coinciden las cifras de los informes financieros anuales.

- c) **Desde el año 2012 al 2020 se desviaron fondos superavitarios de tres sectores civiles para financiar los déficit del magisterio nacional por un monto estimado de aproximadamente de Dos billones de guaraníes.**

En el cuadro III y del Grafico 3 se aprecia que el déficit del año inicial del periodo en estudio, 2012, ha sido relativamente bajo, de 36 mil millones de guaraníes, lo cual implico el 7% en relación al total de las jubilaciones y pensiones del magisterio nacional y es el mismo porcentaje de financiamiento por los sectores superavitarios.

CUADRO X

FINANCIAMIENTO CON APORTES DE PROGRAMAS SUPERAVITARIOS PARA CUBRIR EL DEFICIT DEL PAGO JUBILACIONES Y PENSIONES AL MAGISTERIO NACIONAL
 Periodo 2012 a 2021 - Miles de millones de guaraníes - cifras ejecutadas hasta agosto 2021 y proyectado para fines del presente ejercicio

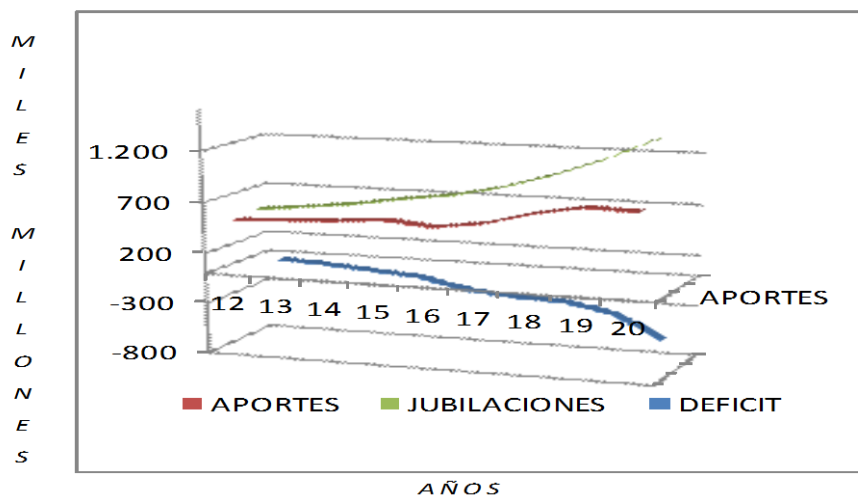
AÑOS	Objeto del Gasto 823: PROG. MAGISTERIO NACIONAL				
	APORTES DEL MAGISTERIO NACIONAL	PAGOS DE JUB. Y PENS. AL SECTOR MAGISTERIO NACIONAL	DEFICITS FINANCIADOS POR SECTORES SUPERAVITARIOS *		
			Monto	%s/Pagos	
<i>n</i>	(1) OF 18	(2)	(3) = (1)-(2)	(4) = (3)/(2) * 100	
2012	517	553	-36	-6,6%	
2013	541	600	-60	-10,0%	
2014	557	653	-96	-14,7%	
2015	596	728	-132	-18,1%	
2016	551	788	-236	-30,0%	
2017	611	887	-276	-31,1%	
2018	734	1.027	-293	-28,5%	
2019	814	1.198	-384	-32,0%	
2020	798	1.410	-612	-43,4%	
2021	847	1.484	-636	-42,9%	
TOTAL ACUMULADO HASTA 2021	6.566	9.328	-2.762	-29,6%	

* Compuesto por los Organos Financiadores 16, 17 y 19.

FTE: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/cifras-anuales>

FIN.DEFICIT:MAESTRAS(3)

GRAFICO IV
SE EVIDENCIA AÑO A AÑO EL AGRAVIAMIENTO DEL DEFICIT CRONICO DEL PROGRAMA DE MAGISTERIO POR INSUFICIENCIA DE RECURSOS POR APORTES DE ESE SECTOR



FTE.: CUADRO X.

A partir del siguiente año 2013 se ha evidenciado una drástica y sostenida aceleración del déficit llegándose en el ejercicios 2020 a 612 mil millones de guaraníes lo cual implica el 43 %.

Pero lo elevado de dicho monto absoluto y relativo es solo una parte del problema. La gravedad se acentúa por lo que en el último año fenecido, del total Del déficit de 640 mil millones de guaraníes, solo el 83%, 507 mil millones de guaraníes, fue financiado por aportes de otros sectores superavitarios. El resto 17 %, 105 mil millones de guaraníes, fue financiado por otra fuente cuyo origen solo se puede conocer cuando se publique el informe financiero del ejercicio fiscal 2021.

En el mismo cuadro de referencia se aprecia que el importante monto casi 2,8 billones de guaraníes es finalmente total desviado de los sectores superavitarios hacia la cuenta jubilaciones y pensiones en el lapso 2012 al 2021.

Pero esta cifra con toda seguridad aumentará considerablemente al final de ejercicio 2022 si ejecutan plenamente los créditos para el mismo. Así, el déficit previsto es de un billón de guaraníes.

Con ello el monto citado en un párrafo anterior, **se elevará a Tres billones de guaraníes**, que es lo que se debería reponer a los fondos de los programas superavitarios.

d) **El superávit histórico de los Programas Civiles se ha revertido a déficit en el año 2020**

En el cuadro IV y en el gráfico III se puede observar que la situación financiera agregada de los programas civiles mejoraron ostensiblemente hasta el año 2014 en se logro un superávit de 684 mil millones, 67% en relación a los pagos totales de haberes jubilatorios y pensiones. A partir del siguiente ejercicio se aprecia una visible caída de dicho superávit hasta llegarse a un déficit del 105 mil millones de guaraníes, lo cual implica un 5%.

Esta situación deficitaria de los programas civiles de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones no tiene precedente. La causa financiera de ello se puede apreciar en la comparación entre las tasas de crecimiento anual de los ingresos por aportes de cotizantes y los pagos de jubilaciones y pensiones de cada uno de los programas civiles.

CUADRO XI

EVOLUCION DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR CIVIL DE LA CAJA FISCAL

AÑOS DEL 2012 AL 2021 - EN MILES DE MILLONES DE GUARANÍES

#	SECTORES	AÑOS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Δaa% 2012/20
I	INGRESOS		1.496	1.576	1.712	1.689	1.499	1.598	1.830	1.985	2.010	2.048	4,0%
1	Empleados Públicos		834	875	982	927	806	844	947	1.003	1.021	1.005	2,4%
2	Magistrados Judiciales		68	74	82	75	46	48	49	52	67	69	0,2%
3	Magisterio Nacional		517	541	557	596	551	611	734	814	798	847	6,4%
4	Docentes Universitarios		77	86	91	92	95	96	101	115	124	126	6,4%
II	JUB., PENS Y HRRR		874	940	1.027	1.149	1.245	1.413	1.645	1.888	2.114	2.250	12,5%
1	Empleados Públicos		268	280	310	349	377	428	498	549	555	599	10,6%
2	Magistrados Judiciales		16	19	19	23	22	26	36	46	49	61	17,8%
3	Magisterio Nacional		553	600	653	728	788	887	1.027	1.198	1.410	1.484	13,1%
4	Docentes Universitarios		36	40	45	49	58	72	84	94	101	107	14,4%
III	DÉFICIT O SUPERÁVIT(I)-(II)		622	637	684	541	254	186	185	97	(105)	(202)	
1	Empleados Públicos		566	595	671	578	429	416	449	454	466	407	
2	Magistrados Judiciales		52	55	63	52	24	22	12	6	19	8	
3	Magisterio Nacional		-36	-60	-96	-132	-236	-276	-293	-384	-612	-636	
4	Docentes Universitarios		40	47	46	42	37	24	17	21	23	19	

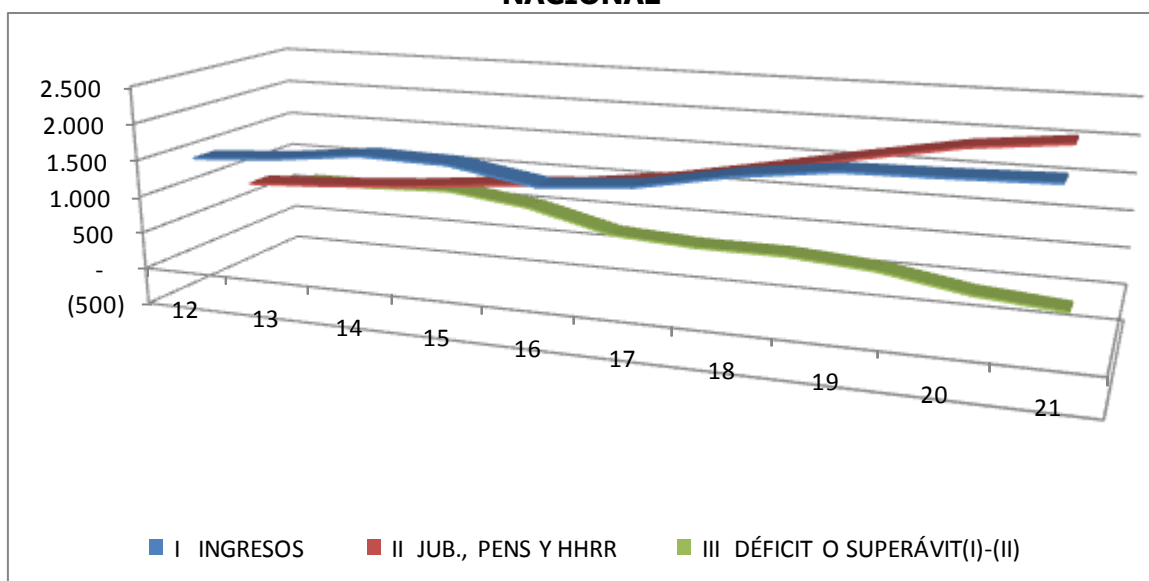
FTE: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/cifras anuales>

SIT_FIN_CF_2008_2021.xls

Por ejemplo, en el lapso 2012 a 2021 los aportes totales han crecido en 4% anual acumulativo frente al 12,5% de los pagos totales de haberes jubilatorios. Los aportes de magisterio ha crecido en 6,4% aa, en tanto los pagos lo han hecho en 13,7% Este desequilibrio es lo que explica matemáticamente la reversión del superavit en deficit de los programas civiles.

Además se deb hacer notar que dicha reversión coincide con la apliación de la Ley N° 5252/2010 en que se permite al Ejecutivo realizar el enroque entre las fuentes de financiamiento de los programas civiles.

GRAFICO V
EN 2020 LOS PROGRAMAS CIVILES PASARON DE SER SUPERAVITARIOS A SER DEFICITARIOS POR EL SALDO NEGATIVO CRONICO DEL MAGISTERIO NACIONAL



FTE.: CUADRO XI

5.- LA ACTUALIZACION DEL HABER JUBILATORIO. EL DESACIERTO E INDECISION DEL PODER PARLAMENTARIO

Es sabido que el dinero del haber jubilatorio, pierde su valía, pierde su capacidad de intercambio o compra en el mas breve tiempo, generándose así una depreciación, una mengua, una baja de su valor que muy prontamente lo torna insuficiente para satisfacer las necesidades de las personas, en este caso de los jubilados.

Por dichas circunstancias, universalmente se consagra paralelamente al derecho de percibir la renta jubilatoria, el derecho a la actualización de la misma. En nuestro país, se halla establecido concretamente en la segunda parte del Art. 103 de la Constitución Nacional.

DISPOSICION NORMATIVA PREEMINENTE.

Dentro de la jerarquía u orden de prelación de las fuentes del derecho está la Constitución Nacional. Por este motivo, su observación o cumplimiento es de carácter supremo y culminante.

Esta supremacía consagrada en nuestra Carta Fundamental, se prevé como sigue:

"Art. 137.- DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN.- La Ley suprema de la República es la Constitución Nacional. Esta, los tratados y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionados en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

Quien quiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley.

Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone.

Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución".

Siendo así, la norma de nuestra Carta Fundamental referida a la "actualización" es de naturaleza superior y preeminente. De manera que cualquier ley, decreto o resolución contraria es nula e inconstitucional.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ACTUALIZACION

La actualización como manda la Constitución Nacional fue cumplimentada por primera vez (durante el Gobierno del Ing. Juan Carlos Wasmosy) por Ley del Presupuesto No. 2019 del año 1997. Para su implementación el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 19.384/97 "Por el cual se establecen Normas Reglamentarias

para la Actualización de los Haberes Jubilatorios de Ex Funcionarios Públicos Beneficiarios de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones”

El 12/IX/2000, el Presidente Luis González Macchi dictó el Decreto Nº 10.440/00 “Por el cual se autoriza el ajuste de las Tablas de Asignaciones y Cargos establecidos en el Decreto Nº 19.384 del 18/12/87..”, citado ut supra. Por consiguiente, ambos presidentes (Wasmosy y González Macchi) han reconocido y cumplido correctamente el mandato del Art. 103 de la Constitución.

Con posterioridad vino la desgracia de un presidente negador del derecho de actualización como dispone nuestra Carta Fundamental. En efecto, durante el Gobierno del Dr. Nicanor Duarte Frutos la legislación jubilatoria fue profundamente modificada en virtud de la Ley No. 2345/03, llamada “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal..” Por esta ley, a más del incremento del nivel de los aportes sobre la remuneración imponible (del 14% se elevó al 16%), a más de disponerse en la ley que “la nueva alícuota **estará vigente hasta tanto se logre el equilibrio financiero del Sistema**” se procedió a una profunda transformación de la ley de jubilaciones y pensiones del sector público, tal como se resume seguidamente:

Otra modificación significativa derivó de la derogación de la Ley No. 93/56, por cuyas normas se liquidaba hasta entonces el haber jubilatorio conforme al 93% del sueldo **de los últimos 12 meses**. El nuevo sistema reglado en la Ley 2345/03 contempla la llamada **Remuneración Base** (formada con el promedio de las “remuneraciones imponibles” percibidas durante los últimos cinco años.)

Luego se recurre a la llamada **Tasa de Substitución**, establecida de acuerdo a la **edad** y los **años de servicio** (partiendo del 20% para una antigüedad de 10 años, aumentando 2,7% porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100% para una antigüedad máxima de 30 años de servicio). Con estos nuevos parámetros (distintos a los establecidos en la Ley Nº 93/56), las jubilaciones otorgadas SE TORNARON PAUPERRIMAS desde entonces.

En efecto, y solo para ejemplo procedemos a una rápida relación de cálculo poniendo idénticos datos (edad, años de servicio y monto sueldo) para aplicar sobre ellos, por separado, las disposiciones de la nueva ley y la ley derogada.

DATOS DEL JUBILADO:

Años de servicio: 30

Edad: 50 años

Monto del sueldo: 2.000.000

- 1.- Según la Ley anterior No. 197/1993,
le corresponde una jubilación de G. 1.860.000
- 2.- Según la nueva Ley 2345/2003 le corresponde
una Juilación de G. 1.193.600.

Con los parámetros de la nueva ley (distintos a los establecidos en la Ley N° 93/56), las jubilaciones otorgadas SE TORNARON PAUPERRIMAS desde entonces, y la "sostenibilidad" de la Caja (debió decirse "recursos" porque no existe Caja Fiscal), terminó siendo financiado:

> **a costa del cotizante activo**, con una nueva contribución o aporte del 2% más (era del 14%) sobre el sueldo; y,

> **a costa del castigo que somete al funcionario que deja el servicio activo y se jubila con una terrible disminución con la nueva modalidad de liquidación**, que resultaba siempre muy por debajo del monto que percibía como activo, cuando es sabido que la misma, según la Corte Suprema de Justicia *"..debe mantener las condiciones patrimoniales equivalentes a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad"...cualquier normativa legal o reglamentaria debe respetar lo dispuesto en el segundo párrafo del Art. 103 de la Constitución Nacional...Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones substanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos. Siendo así, es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, privándolos de un beneficio legalmente acordado"* (Acuerdo y Sentencia N° 627/14)

En definitiva, desde el Dr. Nicanor Duarte Frutos en adelante:

1) Ningún Gobierno gestionó ni otorgó la actualización de haberes jubilatorios, tal como se establece en el ya varias veces citado Art. 103 de la Constitución Nacional.

2) En la Ley (No. 2345/03) se enunció que la actualización se hará o se hace conforme lo manda la Constitución Nacional, pero en verdad lo hace en dos párrafos seguidos del mismo artículo, consagrando ya allí, una contradicción negatoria de dicho derecho. En efecto, dice: *"Art. 8°.- .Conforme lo dispone el Art. 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..."*

3) Sin alternativa, todos debieron obrar conforme a la legislación pertinente citada más arriba, o sea a través de procedimientos absolutamente extraños a lo dispuesto en la Constitución de la República. Sin embargo, no se sabe (creo que no hubo caso) que para la actualización de haber jubilatorio se

haya obrado "...por el promedio de los incrementos del salario del sector público", reglamentado por el Decreto N° 1.579/04. Siempre se realizó por el porcentaje de variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC), previsto seguidamente en la misma norma que autoriza el procedimiento de la promediación, imponiéndose así una norma de jerarquía inferior que, llevados los casos en sede de la Corte Suprema de Justicia por cuestionamiento de constitucionalidad de las normas citadas de la Ley No. 2345/03 y la posterior Ley No. 3542/08, siempre fueron declarados inconstitucionales.

LA PREVISION CONSTITUCIONAL CONCRETA QUE CONSAGRA LA ACTUALIZACION DE LA JUBILACION. ART. 103.

1.- Primer párrafo (del Art. 103)

En el marco del reconocimiento del universal derecho a la seguridad social consagrado en el Art. 103 de nuestra Constitución, **el primer párrafo** de este artículo establece que el régimen jubilatorio (de los funcionarios públicos, y de todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado) **será establecido por la ley**. Y enfatiza que los órganos creados con ese propósito serán **autárquicos** y acordarán a los aportantes y jubilados (o sea, a los activos y los jubilados), la administración de dichos entes, aclarando que dichos organismos serán objeto del control estatal.

En efecto, dice: "Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y 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"

Como se observa, la Constitución Nacional establece que los organismos creados para la atención de la seguridad social serán conformados en **autarquías**. Por consiguiente, como el goce de la seguridad social de los funcionarios públicos, en materia de pago de salario, otorgamiento y pago de las jubilaciones, etc., se halla bajo la administración del Ministerio de Hacienda, a través de su dependencia llamada Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, es una asignatura pendiente su conversión en una **autarquía**.

Nos planteamos la siguiente interrogante: ¿quién o quiénes pueden o asumirán la responsabilidad de solicitar o plantear dicha conversión? O sea, transformar la incorrectamente llamada CAJA FISCAL en una **autarquía** que administre los recursos jubilatorios

La respuesta lo tiene la Constitución, cuando en su artículo

LA ACTUALIZACION DE LOS HABERES JUBILATORIOS

2.- Segundo párrafo (del Art. 103):

Prosiguiendo con el estudio del artículo 103, analizaremos el tema de la ACTUALIZACION de los haberes jubilatorios. En el marco del derecho a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución dice en el segundo párrafo del citado artículo:

*"...La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios **en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.**"*

ACTUALIZACION vs. EQUIPARACION

En primer lugar, cabe destacar categóricamente desde ya que la "Igualdad de tratamiento" de que habla la Constitución Nacional, como condición, modalidad, sistema o procedimiento para acordar el beneficio en condiciones de constitucionalidad, no significa que corresponde la equiparación de remuneración o sueldo. Por tanto, actualización no es sinónimo de equiparación remunerativa. Es lógico que sea así, porque es imposible que quien pasa a la pasividad, o sea quien se acoge a la jubilación o al haber de retiro, tenga la misma remuneración del que sigue en la actividad laboral o servicio. Categóricamente, lo que autoriza la Constitución es la actualización.

La Corte Suprema de Justicia ha dado curso en cientos y miles de oportunidades a las acciones de inconstitucionalidad relacionados con liquidaciones de haberes jubilatorios violatorias del Art. 103 de la Constitución Nacional, precisando las diferencias que existe entre actualización y equiparación de sueldos, negando categóricamente ésta última, conforme ya lo vimos de la transcripción parcial del Acuerdo y Sentencia No. de fecha . .

Ahora bien, como se habrá observado de la transcripción de la segunda parte del Art. 103, la Constitución tiene formulada la protección de este derecho en el tiempo verbal: futuro. Dice: "garantizará" Y por ello, cabe la siguiente interrogante: si dice "...la ley garantizará..." a qué ley se refiere?. No cabe dudas de que se refiera a la ley de Presupuesto, porque es la que se sanciona y promulga cada año, para contemplar el financiamiento de todos los programas del gobierno y, muy especialmente, en nuestro particular, el financiamiento de los gastos y aumentos salariales de los servidores públicos activos, para el decurso del año presupuestario, y calculado conforme a los aumentos a los activos en el ejercicio anterior. No existe ni es posible otra manera de cálculo.

Por ello, cuando a la hora de la actualización de haberes, la Constitución dice que la ley garantizara el tratamiento igualitario entre activos y jubilados, lo

que dice es que ya en la ley de presupuesto del año debe congruarse no solamente el financiamiento del aumento salarial del funcionario activo para el año en curso, sino también la actualización de los haberes de jubilados “..en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad “

Conforme ya lo vimos y dijimos, la Ley No. 2345/03 somete la actualización de los haberes jubilatorios (en virtud del Decreto Reglamentario No. 1.579/2004 que prevé la identificación de un factor de ajuste matemático) logrado conforme a un cálculo que contempla el promedio de los incrementos de salarios del sector público (primer párrafo de la Ley No. 2345/03, **nunca aplicado**), y mediante la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el BCP (**párrafo siempre aplicado y hasta hoy**)

Posteriormente, en virtud de la Ley No. 3542/2008, fue excluido los parámetros relacionados con el promedio de los incrementos de salarios del sector público, manteniéndose hasta el presente (pese a la declaratoria de su inconstitucionalidad) la actualización de conformidad a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay. Y esto es lamentable siendo que el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo debiera obrar en la administración de los derechos de los administrados en consonancia con las definiciones de los actos jurídicos trazados por la más Alta Magistratura de la República

Es que para la Corte Suprema de Justicia, ambas modalidades de pretendida actualización son inconstitucionales, porque manifiesta que viola el principio de igualdad de tratamiento que debe dispensarse a los jubilados cuando se favorece con aumentos salariales a los activos.

En efecto, la Corte, dice:....."Ahora bien, en cuanto a la segunda parte del Art. 103, referente al cálculo del monto de la jubilación obligatoria, el recurrente manifiesta que el derecho a la jubilación consagrada por nuestro orden legal, en vez de constituir un mínimo de remuneración para un retiro digno, se convierte en un costo representado en un monto irrisorio, que afecta sus intereses económicos pues limita a un 50% el retorno del aporte jubilatorio que es un derecho social precautelado y defendido por el Estado. A este respecto, es oportuno indicar que la norma en la parte que legisla sobre el procedimiento a adoptar para el cálculo de la jubilación obligatoria contenida en el Art. 9 de la Ley No. 2345 es inconstitucional. Y ello es así porque se aparta claramente de la disposición de la Carta Magna, Art. 103, segundo párrafo, que expresa " La Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad" En nuestro caso particular, la Constitución garantiza al funcionario jubilado que a través de la ley reglamentaria (que es justamente la Ley N° 2345/03) se actualicen sus haberes "en igualdad" de tratamiento, dispensado al funcionario público en actividad. Es

por ello que la norma reglamentaria, al no estar de acuerdo con la Ley Fundamental, carece de validez, conforme lo dispone el Art. 137 de la C.N. y debe ser declarada inconstitucional. Art. 260, inc. f) también de la misma Constitución. Llegamos a dicha conclusión por cuanto que el mecanismo que prevé la norma impugnada, en concordancia con el Decreto reglamentario, para la actualización de los haberes jubilatorios hace que año tras año, los jubilados vayan perdiendo la igualdad de sus haberes con respecto a los funcionarios en actividad" (Voto del Dr. Antnio Fretes en el Acuerdo y Sentencia N° 522 del 8/11/2010) -----

En el Acuerdo y Sentencia No. 523, de fecha 8/11/2010, que hizo lugar igualmente a una acción de incnstitucionalidad, el Ministro victor manuel ññez rodriguez, dijo: "*..En fallos anteriores esta Corte estuvo sosteniendo que la acción de inconstitucionalidad deviene a toda luz procedente , porque el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que "la Ley" garantizar{a la actualización de los haberes jubilatoios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003, ni normativa alguna puede oponerse lo establecido en la norma constitucional transcripta, porque caerán de validez en bse a la prelación de nuestro sistema posiiivo (Art. 137 CN) De ah´ que al supeditar el Art. 8 de la Ley N| 2345/03, la actualización de tdos los beneficios pagados por la Direcció General de Jubilaciones y Pensiones de 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 entante no prevista en la Constitución, en desigualDAD DE TRATAMIENO CON LOS SALAIOS DEL CONJUNTO DE FUNCIONARIOS ACTIVOS. De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respeco a los funionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paaguay, porque el mismo ccálculo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salrios fijados en forma definiiva por el Poder Eecutivo, produciendo de este modo un desequilibrios en tre los poderes adquisiivos de funcionarios pasivos, en relacion con los acivos. . La igualdad de tratamiento contemplado en la norma constituiconal implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor a faor de los activos favorece en igual modo a los jubilados, a los cales sus haberes deen actualizarse en igual porcentaaje y termin que lo hace el Ministro de Hacienda respecto a los activos. Debemos recordad que al funcionaio activo aportante, cuando se produce u aumento salarial, su primer aumento va de forma íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensare el nuevo aumento btenido, el cual benefica de mdo directo a los jubilados"*.

Con las precedentes transcripciones, se ha demostrado que la Corte Suprema de Justicia, desde la sanción y promulgación de la Ley No 2345/2003,

y su modificatoria Ley No 3542/2008, ha resuelto unánimamente la inconstitucionalidad de los sistemas de actualización establecidos en ambas leyes, sin que hasta la fecha se haya legislado norma normativa que establezca una modalidad concreta y precisa para actualizar las jubilaciones como manda la segunda parte del Art. 103 de la Constitución Nacional. Por consiguiente, esto es deber del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, que conlleva un lamentable desacierto e indefinición, por lo siguiente:

LA REGULACION CONTRADICTORIA DE LA LEY N° 2345/2003

La Ley N° 2345/2003, en punto a "actualización" de haberes jubilatorios establece en un artículo dos modalidades contrapuestas, que desagregamos para su mejor interpretación.

Primer Párrafo: En el primer párrafo dice:

"Art. 8° Conforme lo dispone el Art. 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"

Dicho en otras palabras, **esta primera parte** faculta una operatoria llamada "promediación", que significa establecer los niveles de aumentos totales según ciertos criterios de agrupamiento e identificar un factor matemático de ajuste para calcular el incremento que se aplicarán a todos los beneficiarios conforme a las bases a ser consideradas o establecidos en los sujetos.

Este procedimiento está dado probablemente en razón del gran número de personal de la administración (puede ser diez, veinte, treinta o cincuenta mil o más) que, teóricamente puede o pudo haber recibido incremento salarial, y ante la imposibilidad de que dichos aumentos se apliquen directamente a cada jubilado, que reconocen un número diferencial de personas en menos o en más, el sistema **".. en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad"** como dice la Constitución, se torna difícil, por lo que la manera más aproximada solo podrá lograrse promediando los valores en cuestión. Algun otro sistema individual será imposible prácticamente, salvo el expedienteo de 16.000 carpetas si este fuera la cantidad de jubilados y, por otro, cinco, quince, veinte o treinta mil carpetas de los activos que debe revisarse para identificar el nivel de aumento salarial recibido. Otro sistema no aparece probable por la dificultad material de los números de personas involucradas.

Se cuestiona el proyecto original porque la Ley TUMA propone la EQUIPARACION de todas las jubilaciones y pensiones a los niveles de sueldo que perciben los activos con el mismo cargo/rango, fundamentalmente. La respuesta del Sr. Ministro no podía ser otra sino la del rechazo. Pero véase que esta nota es anterior a la propuesta modificatoria de la Comisión, modificación que,

precisamente excluye absolutamente todas las proposiciones de la Ley TUMA que, fundamentalmente, legisla la EQUIPARACION.

Segundo párrafo: El segundo párrafo, con punto seguido del primero, dice: ***“La tasa de actualización tendrá como límite superior, la variación del Índice de Precios al Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedentes”***

Como se observará, ambos párrafos así redactados, se contradicen, ya que en el primer se autoriza el incremento estableciendo un sistema o modalidad de cálculo para ello. Pero en el siguiente párrafo se establece que el nivel máximo de actualización tendrá como nivel máximo, que estará dado por la variación del índice de Precios del Consumidor (IPC). Dicho en otras palabras, autoriza la suma de todos los aumentos de los activos y, que con dicha sumatoria se establezca un promedio de ella para aplicar su resultado en carácter de actualización de la remuneración jubilatoria.

Dicho en otras palabras, la operatoria del promedio de los incrementos del salario del sector público no se podrá cumplir porque seguido de su consagración legal, se instala un límite dado por la variación del Índice de Precios al Consumidor, con lo cual no se podrá cumplir el primero toda vez que el resultado sea superior al IPC.

O sea, será factible la operatoria de la promediación (de la primera parte de al Art. 8° de la Ley N° 234/2003, porque el segundo párrafo de la misma ley impone que el resultado de dicha operatoria no debe ir más arriba del IPC, que siempre es menor que dicho promedio, por lo que, en definitiva, el Incremento del nivel de Precios (IPC) calculado por el BCP se constituye en la medida de la actualización anual de la remuneración jubilatoria. Y esto es categóricamente inconstitucional.

Es por eso que tres años después, o sea en el año 2008, por Ley No. 3542, del 10/07/2008, se dispuso la modificación del Art. 8° de la Ley N° 2345/03, pero lastimosamente no para recuperar o consagrar la supremacía constitucional sino para degradarla aún más. En efecto, excluye definitivamente el sistema o procedimiento de cálculo conforme al “promedio de los incrementos de salarios de los activos del sector público” establecido en el Art. 8° de la Ley No. 2345/03, e instituye definitivamente en virtud de la ley modificatoria N° 3542/08, la modalidad de actualización optando por la variación del índice de precios del Consumidor, del BCP, correspondiente al periodo inmediatamente precedente”

En resumen, y para mayor claridad reiteramos: La citada Ley N° 3542/2008, dice:

"Art. 1º.- Modificase el Art. 8º de la Ley Nº 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", de la siguiente manera: "Art.- 8º.- Conforme lo dispone el Art. 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que pague la Dirección 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 calculado 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"

LA GRAN INTERROGANTE

De todo esto surge la GRAN interrogante: ¿cómo debe obrar entonces la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda para actualizar los haberes jubilatorios de los funcionarios públicos conforme al Art. 103 de la Constitución Nacional, ya que es inconstitucional si decide hacerlo (según la Corte Suprema de Justicia) " .. **de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público**" y, también en **base a la variación del Índice de Precios del Consumidor, o sea el IPC**?"

Ya dijimos que la más Alta Magistratura de la República, a la hora de definir la legalidad y constitucionalidad del procedimiento seguido por la administración conforme a la Ley Nº 2345/03 (y su reglamentación Decreto Nº 1579/2004) como con su modificatoria, la Ley Nº 3542/08, no está, no comparte en la materia de el criterio del "promedio de los incrementos salariales de los activos", previsto en la ley Nº 2345/03, como tampoco con la utilización del IPC calculado por el BCP, conforme se establece en la misma ley y se confirma en la Ley No. 3542/2008.

En efecto, repetidamente, en cientos de Acuerdos y Sentencias, la Corte, dice: *"Una cosa es la equiparación salarial (que pretende la actora) y otra es la actualización salarial que debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial –a la que hace referencia el Art. 103 de la Carta Magna- se refiere al reajuste de los haberes y las pensiones 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, 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, al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 –que modifica el Art. 8º de la Ley*

2345/03- que establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados y pensionados quedarán excluidos de tal aumento hasta el año siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional que, como dijéramos, dispone que la ley garantizará la actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados cuyos haberes deberán actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. Por todo ello, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la norma analizada precedentemente. Debemos entender que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/03 –o su modificatoria 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 que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley No. 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003- con relación a la señora Virginia Aguilera Martínez. VISTOS, Los méritos del Acuerdo Sentencia que anteceden la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Constitucional. RESUELVE. HACER LUGAR a la Acción de inconstitucionalidad promovida por la y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, con relación a la accionante.- (Ac. Y Sentencia N° 474, del 30/10/2017)

El Acuerdo Sentencia No. 523, del 8 de noviembre del año 2010, dictada por la Corte Suprema de Justicia, dice al respecto del tema en debate:

"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 obligada a remover factores que propicien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución: por lo cual cualquier interpretación que propicie discriminación que significa que una persona con derecho y calidad adquiridos, resulte menoscabada y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional. En aplicación de este deber constitucional considero que si bien el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 fue modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, no ha sido derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de

Hacienda. El Art. 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por las accionantes siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente. (Del voto en mayoría del Dr. Antonio Fretes, que dio curso a la inconstitucional del Art. 8º de la Ley N° 2345/2003, modificado por el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008, de Art. 18 inc w) de la Ley No. 2345/2003 y del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004)

Como conclusión tenemos que, a la hora de la actualización de los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos, la administración sigue aplicando el Índice de Precios del Consumidor establecido por el Banco Central del Paraguay, con la modificatoria dispuesta por el Art. 1º de la Ley No. 3542/2008, que desde ya excluyó la modalidad del "*promedio de los incrementos de salarios del sector público*"

La Máxima Magistratura de la República critica que no se haya derogado, hasta hoy, por una ley expresa, el Artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, modificada por la Ley No. 3542/2008 y, obviamente, legislar una regulación que establezca con precisión el procedimiento para la actualización que de satisfacción al Art. 103 de la Constitución Nacional, ya que el sistema o modalidad hasta hoy vigente son inconstitucionales.

Todos los gremios de funcionarios activos y jubilados sostienen una larga lucha para conseguir una ley que les posibilite la actualización de sus haberes jubilatorios conforme se establece en nuestra Carta Magna.

ANTE PROYECTO PRESENTADO POR LA AGREMIACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS JUBILADOS Y ACTIVOS DEL SECTOR CIVIL

La Agrupación de Funcionarios Públicos Jubilados y Activos del Sector Civil fue la institución que presentó un Ante-Proyecto concreto sobre la materia, en los términos que desarrollamos seguidamente, al solo efecto informativo y, por haber servido de motivación para que el diputado OSCAR LUIS TUMA presentara con posterioridad un proyecto de ley concreto, y del que nos ocuparemos más adelante, pero primero lo haremos brevemente del ante-proyecto que le motivara.

ANTE-PROYECTO DE LEY DE ACTUALIZACION DE HABERES JUBILATORIOS PRESENTADO POR LA AGREMIACION DE FUNCIONARIOS JUBILADOS Y ACTIVOS DEL SECTOR CIVIL

La agrupación de Funcionarios Jubilados y Activos del Sector Civil presentó un ante proyecto de ley que regula la actualización de los haberes jubilatorios. El Diputado Tuma, introdujo al mismo sensibles modificaciones que

creyó procedente e hizo lo propio prentando, por Nota del 06/07/2015, el Proyecto de Ley "QUE REGULA EL REGIMEN DE ACTUALIZACION DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y DEL SECTOR CIVIL"

Este proyecto cuenta con dictámenes de arias Comisiones de la Càmara de Diputados, como sigue:

FAVORABLES:

1) de la Com. de Justicia, Trab. y Previs. Social . Recomienda su aprobación, con modificaciones. Además, elabora concretamente una sugerencia modificatoria a la ley TUMA

2) de la Com. de Derechos Humanos. Recomienda su aprobación con modificaciones.

DESFAVORABLES:

1) de la Com.de Estudios Econ. y Financieros. Recomienda rechazo

2) de la Com. de Asuntos Constitucionales. Recomienda rechazo

CON DICTAMEN PENDIENTE:

1) De la Comisión de Presupuesto y Cuentas.

A la fecha, su tratamiento ha sido suspendido "sine día", a moción de la Diputada

**TEXTO DE LA LEY PROPUESTA POR LA AGREMIACION DE
FUNCIONARIOS ACTIVOS Y JUBILADOS DEL SECTOR CIVIL-**

Desde ya asumimos que el proyecto presentado por la Agrería adolece de muchos defectos, a los que nos referiremos en general luego de la transcripción, que es como sigue:

LEY

QUE REGULA EL REGIMEN DE ACTUALIZACION DE LOS HABERES JUBILATORIOIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DEL SERVICIO CIVIL, Y MODIFICA VARIOS ARTICULOS DE LA LEY N° 2345/2003 "DE REFORMA DE LA CAJA FISCAL" Y SUS MODIFICACIONES.

Art. 1°.- Los Jubilados y Pensionados de los Programas Contributivos Civiles de la Caja Fiscal, incluidos los beneficiados con anterioridad a la vigencia de la presente ley, percibirán sus haberes equiparados con el sueldo y demás remuneraciones del que está en actividad y en correspondencia con los cargos y categorías equivalentes, adoptando la formula de la equiparación aplicada en el Artículo de la Ley N° 4670/2012 "QUE MODIFICA EL ARTICULO 12 DE LA LEY N° 4493/2011

El Ministerio de Hacienda implementará su aplicación disponiendo el pago a razón de 25% del haber resultante, en semestres sucesivos hasta completar el 100%

Art. 2º.- La actualización de los haberes jubilatorios de los beneficiarios componentes de los Programas Contributivos Civiles de la Caja Fiscal, s realizará automáticamente y de oficio, al producirse el aumento del sueldo básico mensual y de otras remuneraciones a los funcionarios y empleados públicos en actividad, aportantes de los mismos programas, incrementando dichos haberes en el mismo porcentaje contemplado en el Presupuesto General de la Nación, a cuyo efecto se promoverá la correspondiente ampliación presupuestaria El Poder Ejecutivo reglamentará el mecanismo preciso a utilizar.

Art. 3º.- Las actualizaciones y equiparaciones establecidas en esta Ley, serán financiadas con los Recursos Institucionales (F.F. 30) del Presupuesto respectivo. De los excedentes superavitarios de un sector no se podrá pagar beneficios de otros sectores deficitarios. Los fondos jubilatorios pertenecen a los aportantes y jubilados que contribuyeron a su formación. Por consiguiente los excedentes utilizados para la financiación del déficit de otros sectores, constituyen créditos a ser recuperados con los recursos del Tesoro Nacional (F.F. 10)

Art. 4º.- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, en un plazo no mayor de (30) treinta días, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, deberá establecer la tabla de equivalencia de los cargos y categorías correspondientes, considerando inclusive aquellos cargos o categorías con los que el personal público se acogió a la jubilación, o que por reestructuración posterior de la nomenclatura o matriz del anexo del personal, han sido suprimidos o reemplazados. Dicha tabla de equivalencia deberá ser actualizada en forma permanente a los fines de la equiparación de los haberes jubilatorios.

Art. 5º.- El Ministerio de Hacienda procederá a incorporar al régimen de jubilaciones de la Caja Fiscal, en los respectivos programas contributivos civiles, a los trabajadores, empleados contratados, los jornaleros y al personal del servicio auxiliar, que prestan servicios al Estado, de conformidad al Art. 103 de la Constitución Nacional.

Esta disposición se hará extensiva a los funcionarios y empleados calificados como supernumerarios o transitorios en los términos de la Ley N° 186/93, modificado por la Ley N° 557/95 "Que modifica algunos artículos y amplía la Ley N° 186/93. Los jubilados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, podrán aportar al fondo jubilatorio sobre las remuneraciones extraordinarias y otras remuneraciones complementarias percibidas sobre las cuales no cotizaron a los fines del cómputo para la jubilación.

Art. 6°.- Hasta tanto se constituyan las Cajas autárquicas de los sectores contributivos, de conformidad al Art. 103 de la Constitución Nacional la inversión de los respectivos fondos superavitarios previa constitución de las reservas matemáticas o actuariales pertinentes, estará a cargo del Ministerio de Hacienda, garantizando la colocación del capital, con razonable criterio de rentabilidad y de máxima seguridad.

Art. 7°.- De conformidad al Art. 104 de la Ley No. 1626/2000 "DE LA FUNCION PUBLICA" - CAPITULO XV "DE SEGURIDAD SOCIAL" que expresa "La financiación del sistema del seguro social mencionado en este capítulo estará a cargo de los funcionarios públicos y el Estado, en las condiciones y la proporción que establezca la Ley", el Estado deberá ingresar mensualmente, al fondo de los respectivos programas contributivos, en concepto de aporte patronal, el equivalente del ...%, determinado sobre las planillas salariales del personal cotizante del sistema público correspondiente.

Art.8°.- El Poder Ejecutivo deberá remitir al Poder Legislativo, en el plazo de (60) sesenta días, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, un Proyecto de Ley de Ajuste y Reordenamiento del Régimen de Aporte y de Beneficios de los Sectores deficitarios de los Programas Contributivos Civiles y No Civiles de la Caja Fiscal, a fin de homogeneizar los beneficios y lograr el equilibrio sustentable de dichos regímenes.

Art. 9°.- El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley, por parte de las autoridades públicas, por acción u omisión, será sancionado conforme a la ley por mal desempeño de funciones, en aplicación de los artículos 247 y 273 de la Ley de Organización Administrativa en fecha 22 de junio de 1909

Art. 10°.- 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 Art. 103 de la Constitución Nacional.

Art. 11.- La jubilación será obligatoria cuando el funcionarios público cumpla 65 años de edad. Será otorgada por resolución del Ministerio de Hacienda o por la autoridad administrativa facultada al efecto por las leyes especiales.

Art. 12.- Derogase el Art. 1| de la Ley N° 3.542/2008 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO.

Art. 13.- DE FORMA

CRITICA:

Conforme se apreciará de su largo contenido, el ante proyecto presentado por la Agronomía adolece de muchas faltas y, entre ellas, la principal: consagrar como objetivo del ante-proyecto la EQUIPARACION en vez de la ACTUALIZACION, a pesar de invocarse el Art. 103 de la Constitución que, para nada habla de que el jubilado tiene derecho a la percepción de una remuneración igualitaria al activo. Además, la redacción utiliza una técnica legislativa impropia con reproducciones innecesarias, pero principalmente por la insistencia de transcribir normativas de otras leyes, como también, incorporar reivindicaciones que sacan de contexto el propósito fundamental de la actualización, citando como ejemplo, entre otros, las disposiciones que tratan de la ampliación del universo de cotizantes del sistema jubilatorio, incorporando a contratados, jornaleros, componentes del servicio auxiliar, disponiendo igualmente –para elevar el nivel del reajuste o actualización- un régimen de pago de aportes sobre remuneraciones extraordinarias y otras complementarias sobre los cuales no se cotizaron con anterioridad. Además, establece que el Estado debe proveer a los fondos jubilatorios una contribución en carácter de aporte patronal, que debe ser liquidado por un porcentaje a ser establecido sobre las planillas salariales del personal cotizante, la elaboración de un proyecto de ley de ajuste y reordenamiento del régimen de aporte a los sectores deficitarios a fin de homogeneizar los beneficios acordados, el establecimiento de sanciones a los que incumplen la ley así como sobre termino de servicio a través de la fijación de edad para la jubilación obligatoria, etc. etc.

PROYECTO DE LEY TUMA:

Con posterioridad a esta presentación, la propuesta, ya legislativa, lo constituye la Ley TUMA, llamada así al solo defecto identificatorio, por haber sido presentado por el Diputado OSCAR LUIS TUMA Como ya dijimos más arriba, este diputado presento en la fecha indicada el Proyecto de Ley "QUE REGULA EL REGIMEN DE ACTUALIZACION DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y DEL SECTOR CIVIL"

DISPOSICIONES DE LA LEY TUMA:

Concretamente, el Diputado Oscar Luis Tuma presentó el proyecto de ley "QUE REGULA EL REGIMEN DE ACTUALIZACION DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTACION CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL.

Siendo la ley Tuma, la que se halla en estudio en la Cámara de Diputados (con suspensión "sine día" de tratamiento) es de categórica importancia conocer su contenido total, ADVIRTIENDO desde ya que la misma recoge igualmente la falta principal del anteproyecto presentado por la Agronomía, y que se refiere

a la EQUIPARACION, en vez de la actualización, particular que, posteriormente, fue utilizado por el Ministerio de Hacienda, para cuestionar el proyecto del Dr. Tuma, hoy en estudio con suspensión de tratamiento, sine día, conforme lo explicaremos más adelante.

Dicha ley TUMA, consta solamente de SEIS (6) ARTICULOS, incluido el DE FORMA, como sigue:

LEY

QUE REGULA EL REGIMEN DE ACTUALIZACION DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL.

EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

Art. 1º.- La actualización de los haberes jubilatorios de los beneficiarios componentes de los Programas Contributivos Civiles de la Caja Fiscal, se realizará automáticamente y de oficio, al producirse el aumento del **Sueldo Básico** mensual **y de otras remuneraciones** a los funcionarios y empleados públicos en actividad, aportantes de los mismos Programas, aumentando dichos haberes en el mismo porcentaje de aumento contemplado en el Presupuesto General de la Nación para los activos; a cuyo efecto se promoverá la correspondiente ampliación presupuestaria. El Poder Ejecutivo reglamentará el mecanismo preciso a utilizar.

Art. 2.- Los Jubilados y Pensionados de los Programas Civiles percibirán sus haberes equiparados con el sueldo y demás remuneraciones del que está en actividad y en correspondencia con los cargos o categorías equivalentes, adoptando la formula de equiparación aplicada en el Art. 12 de la Ley N° 4670/2012 "QUE MODIFICA EL ART. 12 DE LA LEY N° 4493/11 "QUE ESTABLECE LOS MONTOS DE LA ESCALA DEL SUELDO BASICO MENSUAL Y OTRAS REMUNERACIONES DE LOS INTEGRANTES DE LAS FUERZAS PUBLICAS"

Art. 3.- Las Actualizaciones establecidas en esta Ley, serán financiadas para los componentes de los Programas Contributivos Civiles superavitarios, con los Recursos Institucionales (F.F. 30) del Presupuesto respectivo. De los excedentes superavitarios de este sector, no se podrá pagar beneficios de otros sectores deficitarios. Los fondos jubilatorios pertenecen a los aportantes y jubilados que contribuyan a su formación.

Art. 4.- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, en un plazo no menor a (30) treinta días, contados a partir de la promulgación de la presente ley deberá establecer la tabla de equivalencia de los cargos y categorías

correspondientes, considerando inclusive aquellos cargos o categorías con los que el personal público se acogió a la jubilación, pero por reestructuración posterior de la nomenclatura o matriz del anexo del personal, han sido suprimidos o reemplazados. La tabla de equivalencia deberá ser actualizada en forma permanente a los fines de la equiparación de los haberes jubilatorios.

Art. 5°.- A partir de la fecha de publicación de esta ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: el Art. 1° y el Art. 18 inc c) de la Ley N° 2345/03, que modifica y amplía la Ley No. 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", referido a las derogaciones de los artículos 105° y 106° de la Ley N° 1626 "DE LA FUNCION PUBLICA"

Art. 6°.-DE FORMA

CRITICA

Lastimosamente, este proyecto de ley TUMA, si bien acopia algunas normas correctas del **ante proyecto** presentado por la Agremiación, sin embargo, obra mal cuando recoge otras, categórica y claramente incorrectas, como la norma relacionada con la EQUIPARACION en vez de la ACTUALIZACION, En efecto, seguidamente identificamos y comentamos las normas correctas e incorrectas del citado proyecto de ley:

Norma correcta:

Art. 1° de Ley TUMA.- Como ha de observarse, la propuesta del artículo contempla los extremos necesarios para que se implemente la actualización, o sea, incidirá sobre los beneficiarios componentes de los Programas Contributivos Civiles de la llamada Caja Fiscal, que se opere de oficio y automáticamente al producirse el aumento del sueldo básico mensual del activo y de otras remuneraciones (se entiende si fuera procedente porque muchos de jubilados se jubilaron solamente sobre el sueldo básico), que se aumentarán a los haberes contemplados en el Presupuesto General de la Nación.

Norma incorrecta:

Art. 2° de Ley TUMA: Este artículo es inconstitucional. En efecto dice que los Jubilados y Pensionados percibirán sus haberes **EQUIPARADOS** con el sueldo y demás remuneraciones del que está en actividad y en correspondencia con los cargos y categorías equivalentes, adoptando la formula de equiparación de la Ley N° 493/2012.

Al respecto de este artículo, cabe precisar que contiene dos contradicciones con respecto al Art. 1°, como sigue:

-

Primero, en el Art. 1º, se dice que el nivel de la actualización será el que se produce sobre el aumento acordado sobre **sueldo básico del activo** y, en el Art. 2º se dice mas, o sea, el aumento será el incremento que incide sobre el **sueldo básico y otras remuneraciones**.

Segundo; según el proyecto, la actualización importa la **equiparación con el sueldo y remuneraciones del que está en actividad**, conforme al tratamiento legislado en el Art. 12 de la Ley N° 4670/12. Y esta norma (que debiera ser cuestionada de inconstitucionalidad alguna vez por el Procurador General de la República, en su carácter de defensor de los derechos patrimoniales de la República, ya que los efectos de sus disposiciones producen en el erario un perjuicio de costo multimillonario y de agravamiento cada vez más insostenible, en detrimento de los derechos de la generalidad), dice: **Ley No. 4679/2012**

“Art. 12.- Los componentes de las Fuerzas Públicas que se encuentren en situación de retiro **percibirán sus haberes equiparados con el sueldo del que está en actividad y en correspondencia al grado jerárquico que ostenta al momento de su retiro.**” (Esta norma fue ampliada por la Ley N° 4679/12), disponiendo la agregación del siguiente texto “..respetándose los derechos adquiridos en cuanto al haber jubilatorio se refiere y al tiempo de servicio prestado, ajustándose estrictamente a lo establecido en los decretos y resoluciones que acordaron el pase a retiro en cada caso”

Norma correcta: la primera parte. La segunda, innecesaria por de pronto.-

Art. 3. De la Ley TUMA:- Este artículo es correcto.

En su primera parte consagra que la actualización será financiada con recursos institucionales (F.F. 30), o sea, con los excedentes superavitarios de cada uno de los sectores favorecidos por la actualización.

En la segunda parte contempla una previsión INNECESARIA (por ahora) en el sentido de establecer que de los excedentes superavitarios no se podrán pagar beneficios de otros sectores deficitarios. **Decimos innecesario** porque la materia está autorizada por otra Ley (N° 4252/10) y, en su momento, bastará disponer la derogación de esta ley, o sea, cuando el Ministerio de Hacienda pueda individualizar la fuente de financiamiento de dicho déficit. En mi opinión, mientras no se identifiquen estos recursos, la redacción de la ley con esta norma, creará una gran convulsión social porque las jubilaciones de los docentes no podrán ser remuneradas o pagadas. Creemos QUE ES INNECESARIO mezclar. Parece aconsejable obtener la ACTUALIZACION y, con posterioridad buscar la alternativa de alguna fuente de financiamiento del déficit del sector docente.

Norma correcta:

Art. 4 DE LA Ley TUMA.- Esta norma es correcta porque autoriza al Ministerio de Hacienda la labor de elaboración de una tabla de equivalencia de los cargos y categorías, necesarios para implementar la actualización.

Norma incorrecta.

Art. 5°. DE LA Ley TUMA.- Este artículo es absolutamente impreciso porque no individualiza correctamente las normas que pretende derogar.

Hasta aquí las críticas al proyecto de Ley TUMA

EL DICTAMEN RECOMENDANDO APROBACION DEL PROYECTO DE LEY "TUMA" CON MODIFICACIONES, EMITIDO POR LA COMISION DE JUSTICIA, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL:

La Comisión de Justicia, Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, donde fue derivado el proyecto para su dictamen, convocó a los sectores interesados en el estudio y tratamiento de la ley TUMA y, con la participación de los diversos gremios se estudió y se consensuó en dicha comisión la citada recomendación de aprobación de la ley como también el texto de la proposición modificatoria. -

Pero, aquí se dio un impasse, por error, porque la citada Comisión Legislativa decidió consultar la opinión del Ministro de Hacienda (entonces el Dr. Santiago Peña), como sigue:

NOTA DEL 30 DE MARZO DE 2016

Por nota de la fecha citada, recibida en el Ministerio de Hacienda por el funcionario Paolo C. Ocampos, el Presidente de la Comisión de Justicia, Trabajo y Previsión Social, diputado CLEMENTE BARRIOS y el Coordinador del Proyecto "Ley Tuma", dirigieron una nota al Ministro de Hacienda, para informarle que la citada Comisión Parlamentaria ha introducido modificaciones al proyecto original de la ley TUMA, acompañando copias, y solicitando ***"..el criterio de la institución a su digno cargo de las modificaciones propuestas,*** en un plazo no mayor de quince días. Nosotros no tenemos conocimiento de la respuesta a esta nota del año 2016., por lo que desconocemos la opinión del Ministerio de Hacienda después de las modificaciones sugeridas por la Comisión Parlamentaria en base al cuestionamiento expuesto por el Ministerio de Hacienda, especialmente referida a la EQUIPARACION propuesta en la Ley Tuma y desechada en la propuesta modificatoria de la Comisión Parlamentaria.

Nosotros tenemos conocimiento del Expte No. 52.602/15, en el que consta el MEMORANDUM SSEE N° 899/15, que contiene el cuestionamiento al

proyecto original de la Ley TUMA en punto a la EQUIPARACION de todas las jubilaciones y pensiones a los niveles de sueldo que perciben los activos con el mismo cargo/rango, que propone el proyecto en el marco de la ACTUALIZACION CONSTITUCIONAL perseguida. La respuesta del Sr. Ministro contiene referencias a este expediente No. 52.602/15 y, obviamente no podía apartarse de las conclusiones del Vice Ministerio que produjo el citado memorándum respecto de la Ley Tuma, original. Pero surge evidente, por la fecha de la contestación, anterior a la propuesta modificatoria requerida de opinión al Señor Ministro en fecha 30 de marzo de 2016, que la respuesta del Dr. Santiago Peña, manifestando que “..NO ES ACONEJABLE ACOMPAÑAR EL CITADO PROYECTO DE LEY”, no se refiere a documentación alguna elaborada y remitida al Ministro por la Comisión Parlamentaria, al año siguiente, y en cuyo trabajo se excluyó absolutamente todas las proposiciones inconstitucionales de la Ley TUMA relacionadas con la EQUIPARACION. Por tanto, no se conoce (por lo menos nosotros desconocemos) la posición del Ministerio de Hacienda sobre la última consulta (del año 2018) de la Comisión Parlamentaria.

Ya con posterioridad, dos años después, concretamente en fecha **09/05/2018**, oficialmente, la Comisión de Justicia, Trabajo y Previsión Social, en nota dirigida a la Presidencia de la Cámara, presenta y eleva su dictamen aconsejando aprobar el proyecto (de Ley TUMA), CON MODIFICACIÓN, (acompañando la propuesta modificatoria), suscrito por los diputados CLEMENTE BARIOS (Presidente), ASA JAVIER GONZALEZ (Secretario) y los diputados CELSO TROCHE, PABLINO RODRIGUZ, TOMAS RIVAS y PERLA DE VAZQUEZ, en calidad de miembros. No lo hicieron los diputados HORACIO CARISSIMO (PLRA), JOSE DOMINGO ADORNO (ANR) y CARLOS MAGGI (ANR).

**TEXTO COMPLETO DE LA PROPUESTA MODIFICATORIA DE LA
COMISION DE JUSTICIA, TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAY SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

Art. 1º.- Modificase el epígrafe y los Artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º y 7º del PROYECO DE LEY "QUE REGUA EL REGIMEN DE ACTUALIZACION DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL, que queda redactada de la siguiente forma:

LEY

QUE REGULA EL REGIMEN DE ACTUALIZACION DE HABERES JUBILATORIOS Y DE PENSIONES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL PROGRAMA CONTRIBUTIVO CIVIL INTEGRADOS POR LOS SECTORES ADMINISTRACION PÚBLICA, DOCENTES DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES Y MAGISTRADOS JUDICIALES

Art. 1º Los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, integrado por los sectores "Administración Pública, Docentes de las Universidades Nacionales y Magistrados Judiciales", serán actualizados anualmente en igual porcentaje y tiempo que sea dispuesto a favor de los funcionarios activos, conforme lo establece el Art. 103 de la Constitución Nacional.

Art. 2º.- El Ministerio de Hacienda procederá a la actualización dispuesta en esta ley. Facultase al Poder Ejecutivo a disponer la ampliación presupuestaria que contemple los recursos para el financiamiento de la actualización.

Art. 3º.- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda , elaborará y establecerá, en un plazo no mayor a (60) sesenta días, la tabla de equivalencia de los cargos y categorías correspondientes, debiendo contemplar inclusive aquellos cargos y/o categorías con los que el funcionario público se acogió a la jubilación con anterioridad, pero que por reestructuración posterior de la nomenclatura o matriz del anexo del personal, han sido suprimidos, substituidos o reemplazados.

El monto mínimo previsto en la tabla de actualización, en ningún caso podrá ser inferior al 75% (setenta y cinco por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificada, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Art.4º.- La actualización regulada en la presente ley será financiada con recursos institucionales (F.F. 30) del Presupuesto respectivo así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en institucionales e internacionales certificadas o calificadas hasta un 70% del valor de la disponibilidad a la fecha de la presente ley y las gestiones pertinentes estarán a cargo del Ministerio de Hacienda, que deberá obrar al efecto asegurando la máxima rentabilidad y seguridad de retorno.

Art. 5º.- Los jubilados y pensionados del Programa Contributivo Civil, de los sectores mencionados en el Art. 1º, seguirán aportando el SIETE POR CIENTO (7%) de sus respectivos haberes, para contribuir a la sostenibilidad de la Caja del Sector.

Art. 6º.- Deróganse las siguientes disposiciones legales: Art. 1º de la Ley N° 3542/2008 "Que modifica el Art. 8º de la Ley No. 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", el tercer y anteúltimo párrafo referidos a la utilización e inversión de excedentes de los Sectores Superavitarios del Art. 3 de la Ley N° 4252/2010 "Que modifica los Artículos 3º, 9º y 10º de la Ley N° 2345/03, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público así como otras normas contrarias a la presente ley"

Art. 7º.- La presente ley entrará en vigencia a los SESENTA (60) días de su promulgación por el Poder Ejecutivo.

Art. 8º De forma.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DE LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION A LOS _____ DIAS DEL MES DE MAYO DEL AÑO DOS MIL DIECIOCHO

CRITICA

Ya dijimos que las propuestas modificatorias de la Ley TIUMA, realizadas en la Comisión de Justicia, Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados fue realizada con la participación de representantes de la "Agremiación de Funcionarios Públicos Jubilados y Activos del Sector Civil", de la FUNDAJUBI y la ASOJUBI. Por consiguiente, su contenido cuenta con la ANUENCIA DE TODAS LAS INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO DE LAS RECOMENDACIONES MODIFICATORIAS A LA LEY TUMA, con alguna excepción del contenido del Art. 7º, conforme se explica seguidamente:

Art. 1.- Consagra la IDENTIFICACION de los sectores a los que alcanzará la constitucional ACTUALIZACION y no la EQUIPARACION, o sea, ACTUALIZACION conforme al Art. 103 de la Constitución Nacional.

Art. 2.- Dispone que el Ministerio de Hacienda procederá a la actualización dispuesta en la Ley e implementar la ampliación presupuestaria que contemple los recursos para el financiamiento de la actualización.

Art. 3.- Faculta al Ministerio de Hacienda a elaborar y establecer, en un plazo de (60) sesenta días, la tabla de equivalencia de los cargos y categorías, con la aclaración de que el monto mínimo previsto en la tabla de actualización, en ningún caso, podrá ser inferior al 75% del salario mínimo legal.

Comentarios sobre la Tabla de Equivalencia:

Nos formulamos la siguiente pregunta: Para qué establecer la tabla de equivalencia? La respuesta es sencilla. A nuestro juicio, es al efecto de actualizar la posición comparativa de la categoría o cargo en el que se jubiló el funcionario, a fin de ponerle en la misma jerarquía o nivel del funcionario activo beneficiado por el aumento, no para percibir de hoy en más la remuneración salarial de este funcionario activo (lo que sería equiparación), sino para establecer y precisar el monto o importe que corresponde al jubilado en concepto del incremento salarial a este activo, por ser dicho importe el que corresponderá adicionar al jubilado para garantizar “..la igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”, tal como lo manifiesta la Corte Suprema de Justicia.

“En igualdad de tratamiento..” significa que el mismo nivel de aumento acordado al activo (que se halla en una determinada categoría o cargo) es el que corresponde atribuir al beneficiario que se jubiló en la categoría o cargo similar o equivalente, que debe identificarse con el establecimiento de la tabla de equivalencia.

Ahora bien, corresponde concluir sobre este particular que si, para “actualizar” los haberes jubilatorios no se puede promediar los aumentos de los activos a través de un factor de ajuste matemático, como fue dispuesto por Decreto No. 1579/2004 del Poder Ejecutivo, por ser inconstitucional como concluyó la Corte Suprema de Justicia en miles de resoluciones. Y si tampoco puede actualizarse por la variación de Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculado por el Banco Central del Paraguay, porque el procedimiento es también inconstitucional, como igualmente concluyó la Corte Suprema de Justicia en miles de resoluciones, pues entonces, la alternativa de la Tabla de equivalencia de categorías y cargos, prevista en el proyecto de Ley Tuma, es la correcta, después de lo cual quedará siempre pendiente el establecimiento del monto o

nivel del importe que debe sumarse a la actual remuneración del jubilado, que hasta hoy está indefinido. Nosotros creemos que corresponde obrar con el modo o forma "promediación" que habrá de autorizarse por ley, pero salvando por una norma reglamentaria las factibilidades de varios aumentos en el año, tal como es la preocupación de la Corte Suprema de Justicia.

Art. 4.- Dispone que la actualización será financiada con recursos institucionales (F.F. 30) (o sea con los recursos superavitarios de los beneficiarios) y mas, con el importe de los intereses devenidos de la colocación (en instituciones nacionales e internacionales) certificadas o calificadas, operaciones que serán realizadas hasta el 70% del valor de la disponibilidad a la fecha de la presente ley.

Art. 5.- Dispone que los jubilados y pensionados del Programa Contributivo Civil, de los sectores beneficiarios, contribuirán con el aporte del 7% de sus respectivos haberes, para contribuir a la sostenibilidad de la Caja de los respectivos sectores.

Art. 6.- Dispone: a) la derogación del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley No. 2345/03. Con esta derogación, se elimina el IPC como modalidad de actualización de los haberes jubilatorios

b) el tercer y anteúltimo párrafo (referido a la utilización e inversión de excedentes de los sectores superavitarios (de la ley N° 4252/10). **Y que dicen los párrafos derogados?** Pues lo que sigue:

Tercer párrafo:

"Al interior de los Programas Contributivos Civiles, los excedentes generados por los sectores superavitarios podrán ser utilizados para financiar los déficit de los sectores deficitarios, no pudiendo desviarse recurso alguno desde los programas civiles a los no civiles":

Ante último párrafo:

"..En el caso de los Programas Contributivos, si después de aplicar los excedentes a los sectores deficitarios resultare un saldo positivo, estos recursos deberán ser depositados en el Banco Central del Paraguay e invertidos en las siguientes condiciones:

- I) Un porcentaje, que deberá ser calculado por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, a la vista;
- II) la diferencia en iguales condiciones que la Reserva

NUESTRA OPINION SOBRE LA VERSION DE "PROPUESTA MODIFICATORIA DE LA COMISION PARLAMENTARIA":

1.- El proyecto de la Comisión excluyó de la Ley Tuma, todas sus contradicciones y sus inconstitucionalidades. Por dicho motivo, es nuestra opinión

que el texto de la propuesta modificatoria garantiza la actualización conforme al Art. 103 de la Constitución Nacional. Queda solo por resolver los siguientes puntos:

2.- El sacrificio que se impondrá a los jubilados el aporte del 7% de sus haberes (hoy nos rectificamos, creemos innecesaria esta norma por lo expuesto), por lo que, en nuestra opinión resulta aconsejable EXCLUIR o ELIMINAR el Art. 5°.

3.- De la misma manera, somos del criterio que la ocasión de la actualización no debe ser la oportunidad para dejar con dificultades financieras al Ministerio de Hacienda, por lo que sostenemos el criterio de no disponer la derogación, por ahora, de la norma relacionada con la derogación del tercer párrafo de la Ley N° 4252, dispuesta. Debería resolverse esta derogación en otra oportunidad, cuando el Ministerio de Hacienda logre identificar otra fuente de financiamiento o, dictar un decreto reglamentando de esta ley, en la materia específica de la utilización de dichos recursos comprometiendo su devolución en plazo expresamente establecido y con intereses.

4.- En nuestra opinión, con la tabla de equivalencia de los cargos, no se tiene aún el criterio o sistema a ser seguido para liquidar o establecer el monto o Importe concreto que será sumado a los vigentes niveles de remuneración del jubilado en concepto de actualización. Creemos que, al efecto, no existe otro sistema mejor que el promedio matemático a calcularse sobre la suma de aumentos remuneratorios de todos los activos en el ejercicio anterior, aclarando que la preocupación de la Corte Suprema de Justicia, al declarar que el sistema es inconstitucional porque no garantiza a todos los jubilados que recibirán "el mismo monto del incremento de remuneración acordado al activo", porque pueden haber varios aumentos a favor del mismo durante el ejercicio. Pero, este aspecto podrá salvarse con la aclaración en la ley de que de darse dicho supuesto, la eventualidad se tendrá en cuenta en el ejercicio siguiente para sumar al jubilado el aumento en que se traducen los repetidos incrementos del activo.

Es que resulta materialmente imposible incorporar a 16 mil jubilados los aumentos dados a 10.000, 20.000 o 30.000 o más activos, si se diera el caso. Su implementación obligará a un infernal y lento "expedienteo" material, de casi imposible realización. Creo que lo óptimo, por lo justo, puede que sea el manejo de este intrincado expedienteo, pero, ante su dificultad material, no queda alternativa que una segunda opción: la del promedio, con la aclaración que las críticas al sistema podrán ser resueltas con previsiones legales, hoy inexistentes, para que en caso de plantearse nuevas inconstitucionalidades sobre el particular, las previsiones legales de referencia satisfagan y terminen con las observaciones y críticas de la Corte Suprema de Justicia. O sea, si para un objetivo no se alcanza lo óptimo, se debe adoptar o seguir la siguiente mejor alternativa, que indudablemente es la promediación de los aumentos recibidos por los activos durante el ejercicio.

EN DEFINITIVA, gráficamente expuesto, sostenemos la conveniencia de autorizar la actualización conforme lo recomienda la Comisión de Justicia, Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, con lo cual se tendrá la siguiente estructura:

- Art. 1°.- si
- Art. 2°.- si
- Art. 3°.- si
- Art. 5°.- (Excluido)
- Art. 6°.- (Excluido)
- Art. 7°.- si
- Art. 8°.- De forma (si)

POR TANTO, con una ley de (4) cuatro cortos artículos se puede establecer la legislación que autorice la actualización como manda la Constitución Nacional, ya que a la fecha, la vigente que instruye que, al efecto, debe obrarse por la variación del índice de precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay (tal como se establece en el Art 1° de la Ley No. 3542/2008, modificatoria de la Ley No. 2345/03) es inconstitucional por declaración de miles de sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia, lo cual se repite hasta hoy, sin que las autoridades administrativas del Poder Ejecutivo, especialmente el Ministerio de Hacienda, sea capaz de proponer a las Cámaras Legislativas una regulación idónea al respecto, lo cual importa en definitiva una grave omisión e injustificada desidia estatal.

EL CRITERIO DEL MINISTERIO DE HACIENDA SOBRE LA PRETENDIDA SANCION DEL PROYECTO DE LEY (LEY TUMA) EN ESTUDIO EN LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Ya vimos que la Comisión de Justicia, Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, en oportunidad del estudio que venía realizando para producir su dictamen sobre la Ley Tuma, dirigió una nota al entonces Ministro de Hacienda, instrumentado en el Expte. No. 52.602/15, y respondido en el marco de dicho expediente, con su opinión en el sentido que por las razones expuestas en el Memondamdun N° 699/15, de la SSEE, que comparte, NO ES ACONSEJABLE ACOMPAR EL CITADO PROYECTO DE LEY,

Y, ya dijimos también que desconocemos la opinión del Ministerio de Hacienda con relación a la propuesta modificatoria de la Comisión Parlamentaria, en la versión que elimina del Proyecto de Ley Tuma, todas las disposiciones cuestionadas por el Ministerio de Hacienda en base al Memorandum SSEE No. 699/2015.

EL DESACIERTO E INDECISION DEL PODER EJECUTIVO Y DEL PODER PARLAMENTARIO.

Por consiguiente, cremos que desconociéndose opinión y determinación del Ministerio de Hacienda sobre esta iniciativa legislativa encausada a través del Proyecto de Ley Tuma, definida y con dictamen de aprobación, con modificaciones, por la Comisión de Justiciaa, Trabajo Previsión Social, pero retenida de consideración por suspension sine die de tratamiento legislativo en la Cámara de Diputados, creemos que existe en el caso una especie de desacierto del órgano administrador de los recursos jubilatorios, o sea el Ministerio de Hacienda, al no colaborar con el estudio del caso, excitado a través de la cita comisión parlamentaria, que formuló nueva consulta una vez corregida y excluidas las evidentes anomalías del Proyecto Tuma, por un lado y, por el otro, una indesición del Poder Parlamentario en imprimir trámite legislativo al citado proyecto, a fin de que pueda dictarse la ley que resuelva el caso de la ACTUALIZACION, desde que actualmente carece de regulación que establezca el procedimiento a ser seguido al efecto, porque la normativa vigente aplicable a la fecha fue y sigue declarándose inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

Por lo demás, existiendo al respecto del modo de aplicar la dispición del Art. 103 de la Constitución Nacional para "actualizar" las jubilaciones, no es posible que las comisiones dictaminantes voten solo por el rechazo, cuando debieran interesarse por su tratamiento, desde que, como dijimos, existe un vacío en la materia cuando la Corte Suprema de Justicia sigue tachando de inconstitucional la Ley No. 3542/2008, que acoge el IPC como regimen o sistema para establecer el nivel del incremento anual de la remuneración jubilatoria.

6.- PROYECTO ALTERNATIVO DE ACTUALIZACION CONFORME AL ESPÍRITU Y LA LETRA DEL ART. 103 DE LA CN.

La presente alternativa busca rescatar la letra y el espíritu del Art. 103 de la Constitución Nacional para lo cual se explica el proyecto como sigue

I - COMO INTERPRETAR EL ACT. 103 A LOS EFECTOS DE LA ACTUALIZACION.

Art. 103: *“la ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de condiciones al funcionario público en actividad”.*

Al respecto, pasamos analizar el contenido de la norma constitucional de referencia.

a) La ley garantizará...

En la actualidad el régimen de ajuste de los haberes jubilatorios y pensiones contributivas del sistema de jubilaciones y pensiones administrada por el Ministerio de Hacienda, está reglamentado por el Art. 8º de la Ley Nº 2345/2003 y sus modificaciones y reglamentaciones.

Cabe destacar que el texto inicial del citado artículo de la Ley Nº 2345/03 **“se compadecía parcialmente”** con la letra y espíritu del Art. 103 de la Constitución Nacional, ya que dicho artículo 8º dice, que *“...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 los 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”***

Es evidente que cuando se dispuso utilizar como referencia de actualización de haberes y pensiones la *variación promedio de los incrementos de los salarios del sector público*, se buscó preservar el poder adquisitivo de los mismos en el tiempo, con la sostenibilidad que implica ajustar a la capacidad contributiva el promedio de los aportantes, derivado también del promedio salarial de los mismos.

Ahora bien. Se podría criticar que no todos los salarios del sector público cotizan al régimen previsional administrado por el Ministerio de hacienda, ya que existen otros a las cuales se aportan, tales como la del IPS, Caja bancaria, Caja ANDE, Caja municipal, Caja de Ferroviarios, etc.

Por tanto, la solución estaría en utilizar como referencia la evolución del promedio salarial de las entidades que si cotizan a la sistema jubilatorio administrados por el Ministerio de Hacienda de los sectores Administración Central, Gobiernos, Departamentales, Universidades Nacionales, Entes Autónomos y Autárquicos y otras entidades no incorporadas a otro regímenes previsionales.

Hablamos de que "se compadecía parcialmente" ya que el agregado que hace referencia al límite del IPC del BCP, desnaturaliza y viola la letra y el espíritu del Art. 103 de la Constitución Nacional.

b) "...la actualización..."

La Carta Magna consagró una norma concreta (Art. 103) con el propósito de posibilitar y garantizar la actualización de los haberes jubilatorios conforme al tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. En efecto, dice en el tercer párrafo: "*La Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*".

Como se observa, la norma constitucional no habla de "equiparación" del haber jubilatorio a la remuneración del funcionario en actividad. Habla de "actualización". Para la elaboración de cualquier ley sobre la materia de actualización, no puede utilizarse una terminología no prevista en la Constitución. Esto es elemental porque decir otra cosa, por ejemplo, actualización con equiparación", es pretender incluir en la ley proyectada un concepto extraño no autorizado. En este caso, ningún legislador querrá hacerse responsable de dicha distorsión.

A propósito de la actualización, cabe señalar al respecto que el Código Laboral, aplicable también al sector público en lo que hace al reconocimiento de derechos conforme lo consagra el Art. 103, tercer párrafo de la Constitución Nacional, en su Art. 249 establece que el salario mínimo es aquel suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador, consistente en **alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura y recreación honestas**. En el mismo sentido, el salario del funcionario público, activo, debe ser permanentemente suficiente para el financiamiento de las mismas exigencias. Y, en cumplimiento del Art. 103 de la Constitución Nacional, el haber jubilatorio debe ser actualizado *en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*, o sea, debe estar suficientemente actualizado conforme al tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, cuya remuneración es protegida para solventar permanentemente las necesidades y conceptos establecidos en el Código Laboral.

c)...de los haberes jubilatorios...

En este punto es oportuno apuntar que la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones paga a los beneficiarios de los mismos, tres categorías contributivas de erogaciones, a saber

- Haberes jubilatorios del personal civil pasivo;
- Haberes de retiro de militares y policías, y,
- Pensiones de herederos.

Esto implica que si toma en sentido restrictivo del término "haber jubilatorio", el beneficio de la actualización no sería aplicable a las pensiones de herederos.

Sin embargo, si se hace una interpretación amplia podría la actualización abarcar a todas las categorías de erogaciones previsionales, en el entendido de que la pensión de heredero constituye un traspaso parcial del principal que lo es Haber Jubilatorio y de Retiro y ya que pensionado tiene iguales necesidades de preservar el poder adquisitivo de sus haberes como las de los titulares.

El proyecto aquí presentado así lo hace.

d)...en igualdad de condiciones...

Es indudable que el espíritu de esta frase es que los pasivos conserven en lo posible el poder adquisitivo de las remuneraciones de los funcionarios públicos en actividad, aludido en forma genérica sin hacer precisamente mención a determinados y puntuales montos de sueldos, categorías o denominaciones de cargos.

En nuestra opinión, la primera parte del texto inicial del Art. 8º de la Ley Nº 2345/2003, induce a pensar que es así por eso utiliza el recurso de "*..promedio salarial del sector público*"

e) ...en igualdad de condiciones de los funcionarios públicos en actividad..

Aquí también cabe interpretar la frase "funcionario público" en sentido restrictivo o amplio. Por ejemplo, de acuerdo al Art. 101 de la Constitución Nacional, se puede interpretar restrictivamente que funcionario público se refiere a los empleados del servicio civil, excluidos militares, policías, docentes, diplomáticos, de todas las entidades incluidas en el PGN.

De conformidad al Art. 1º de la Ley N° 1626/2000 se puede interpretar en sentido amplio en el sentido de asignar el término funcionario público a toda persona que dentro del Estado cumpla alguna función pública.

II - EL PROYECTO

Prosiguiendo con las opciones que se proponen para la sanción de una ley que haga posible la actualización de los haberes jubilatorios, que no es otra cosa sino tratar de consagrar un sistema que establezca una modalidad de actualización anual de oficio, conforme a un sistema de ajuste anual, que vigencia a partir de la sanción de la ley para adelante.

c) ACAPITE DEL PROYECTO DE LEY

En el entendido que la pretendida actualización de haberes jubilatorios y pensiones no incluye a todos los sectores beneficiarios (se excluye a militares, policías y docentes de nivel escolar y medio), no se hace mención a modificación de ninguna ley vigente sino a la implementación de la actualización prevista en el Art. 103 de la Constitución Nacional.

d) MOTIVOS POR LOS QUE NO SE INCLUYEN EN EL SISTEMA A LOS JUBILADOS DE TODOS LOS SECTORES

Como el objetivo del presente proyecto de actualización de haberes jubilatorios es no recurrir al financiamiento con recursos ordinarios del Tesoro, sino sólo con recursos propios institucionales, se incluyen solo a los sectores superavitarios citados más arriba.

CUADRO XII SOLO LOS SECTORES SUPERVITARIOS PUEDEN FINANCIAR POR SI LA ACTUACION PROPUESTA – AÑOS 2021 DÉFICIT / SUPERÁVIT DE 1/01 AL 31/12/2021

(Millones de G.)

#	SECTORES	APORTES	GASTOS	SALDO NETO	
	SUPERAVITARIOS	1.200.839	766.576	434.263	56,6%
1	Func. Públicos	1.005.387	598.718	406.669	67,9%
2	Doc. Universitarios	126.160	106.875	19.285	18,0%
3	Magistrados Jud.	69.292	60.983	8.309	13,6%
	DEFICTARIOS	1.264.021	2.831.162	(1.567.141)	-55,4%
4	Maestros	847.189	1.483.533	-636.344	-42,9%
5	Policías	263.018	691.869	-428.851	-62,0%
6	Militares	153.814	655.760	-501.946	-76,5%
	TOTAL	2.464.860	3.597.738	-1.132.878	-31,5%

FTE: *Ministerio de Hacienda*

SITUFIN_CAJA_FSICAL/C.1

Nótese que el saldo positivo proyectado para el año anterior de los sectores superavitarios, en su conjunto, alcanzó a 507 mil millones de guaraníes. Justamente, por el sentido de sostenibilidad de la presente propuesta es utilizar como fuente de financiamiento de la actualización solo parte de dicho monto.

Para el caso de los haberes de retiro de policías y militares para los mismos ya se ha cumplido con creces el art. 103 CN con equiparación anual con las remuneraciones de los activos que están anualmente indexados por las variaciones del salario mínimo legal vigente.

En el caso de los miembros del magisterio nacional en carácter pasivo, se debe reconocer que los mismos se encuentran actualmente en el mismo estado de indefensión que los funcionarios jubilados, y tienen los mismos derechos de la actualización de sus haberes conforme al Art. 103 CN. Pero en este caso el cuello de botella en principio insalvable constituye en el financiamiento que debe financiarse con recursos ordinarios del tesoro, a la vista del elevado déficit de poco más de 1,5 billones de guaraníes en 2020.

C) CRITERIO DE AJUSTE PROPUESTO

El factor que se utiliza para los ajustes es la variación interanual de los promedios de sueldos y gastos de representación de entidades indicados en los Artículos 1 y 2 del ante-proyecto de ley

Se utiliza solo dichos objetos de gastos, por ser los únicos que se detallan en el anexo de personal con los montos personales, mensuales y anuales, además de la cantidad de puesto, de cuyo cociente es posible o permite determinar los promedios de uno u otro año que se comparan y permite determinar el factor de indexación.

d) TIPO DE AJUSTE PROPUESTO:

- Se **Ajuste acumulado único:** Se propone un ajuste acumulado único derivado de la aplicación del factor de ajuste histórico desde la vigencia de la Ley Nº 2345/2003, hasta el presente. Este ajuste busca reparar el desfase gradual entre las variaciones interanuales de sueldos superiores a la evolución del IPC, utilizado desde el año 2004 para las actualizaciones anuales de oficio.
- **Actualización anual de oficio:** Se obtiene con la aplicación del factor de ajuste anual a los haberes jubilatorios del año anterior. Con ello se busca mantener el valor real de los haberes desde la entrada en vigencia de este ante-proyecto, y para el futuro

e) CALCULO DE LOS FACTORES DE AJUSTES:

Pueden analizarse en el texto del proyecto donde pero el mismo se desarrolla de la siguiente a manera de ejemplo con cifras no reales:

CUADRO XIII**DESARROLLO DE LA FORMULA: $T = Pt / Pt-1$**

AÑOS (t)	S	N	P	T	J
	Suma Anual de Sueldos (miles de mill. G.)	Numero Total de Cargos Presupuestados	Promedio Anual de Sueldos (Gs.)	FACTOR DE AJUSTE ANUAL DE OFICIO	HABER JUBILATORIO DE CADA AÑO (Gs.)
	(1)	(2)	(3) = (1) / (2)	(4) = $Pt / Pt-1$	(5) = $Jt-1 \times T$
2020	14.335.377	5.388.744	2.660.245		4.456.245
2021	14.899.135	5.422.695	2.747.552	1,0328	4.602.496

En este caso el haber jubilatorio ajustado se deriva del haber jubilatorio del año anterior multiplicado por el Factor de Ajuste Anual de Oficio (FADAO) que este ensayo resulto en 1,033 que el índice de incremento interanual del promedio salarial, a su vez resultante del cociente entre la suma anual de sueldos más gastos de representación de los organismos y entidades incluidos en el PGN. Cuanto mayor aumente el promedio salarial, mayor será el ajuste.

f) El texto del proyecto de Ley.**PODER LEGISLATIVO****LEY N°**

QUE REGULA LA APLICACIÓN DEL ARTICULO 103 DE LA CONSTITUCION NACIONAL Y QUE GARANTIZA LA ACTUALIZACION DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, MAGISTRADOS JUDICIALES Y DOCENTES UNIVERSITARIOS BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL ESTADO QUE ADMINISTRA EL MINISTERIO DE HACIENDA.

EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE

LEY:

Artículo 1°.- La presente Ley reglamenta la aplicación del artículo 103 de la Constitución Nacional en lo referente a garantizar la actualización de los haberes jubilatorios y pensiones de herederos de los beneficiarios del sector civil, incluidos los

funcionarios públicos, magistrados judiciales y docentes universitarios jubilados, en igualdad de tratamiento de incrementos salariales del personal activo aportante de la administración central, universidades nacionales y otras entidades cuyos empleados y funcionarios son aportantes al Sistema de Jubilaciones y Pensiones que administra el Ministerio de Hacienda.

Artículo 2º.- *Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, los haberes jubilatorios y pensiones de herederos de los sectores citados en el artículo 1º de la presente pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, a partir de la vigencia serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de sueldos autorizados anualmente por el Presupuesto General de Nación para los aportantes de la Administración Central, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes autónomos y Autárquicos, de las Universidades Nacionales y otras entidades cuyos empleados y funcionarios son aportante al Sistema de Jubilaciones y Pensiones administrado por el Ministerio de Hacienda.*

Artículo 3º.- *Además del ajuste de los haberes jubilatorios y pensiones de herederos actualmente vigentes de los sectores citados en el artículo 1º de la presente Ley, los mismos también serán ajustados mediante un factor de ajuste acumulado derivado de los incrementos anuales de sueldos citados en el artículo anterior deducido los incrementos de dichos haberes efectivizados anualmente a partir de la vigencia de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL: SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" hasta la entrada vigencia de la presente Ley y conforme a factor de ajuste que corresponda al lapso desde el año de inclusión en planilla de cada beneficiario.*

Artículo 4º.- *La actualización de las jubilaciones, pensiones y haberes jubilatorios anual de oficio consagrado en el artículo 2º de la presente Ley se realizará en el mes de enero de cada año, multiplicando los haberes vigentes por un factor de aplicación general que se calculará como sigue:*

El factor de ajuste se calculará de la siguiente forma:

$$T = P_t / P_{t-1}$$

Donde:

T = *Factor de ajuste a ser aplicado de oficio a las jubilaciones durante el mes de enero de cada año por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda.*

P_t = *Promedio anual los sueldos correspondientes al año del ajuste inicialmente presupuestados, calculado por la formula:*

$$P_t = S_t / N_t$$

Donde:

St = Suma de los sueldos correspondientes al año del ajuste inicialmente presupuestados de los siguientes organismos y entidades del Estado;

- a) Organismos de la Administración Central;*
- b) Gobiernos Departamentales;*
- c) Entes Autónomos y Autárquicos;*
- d) Universidades Nacionales; y,*
- e) Otras entidades que aportan a la Caja Fiscal.*

Nt = Número total de cargos presupuestados de los sectores indicados, inicialmente en el año que se realiza el ajuste.

***P_{t-1}** = Promedio anual los sueldos correspondientes al año anterior que se realiza el ajuste inicialmente presupuestado, calculado por la formula:*

$$P_t = S_{t-1} / N_{t-1}$$

Donde:

St-1 = Total de sueldos correspondientes al año anterior al ajuste inicialmente presupuestados, de los sectores indicados para el calculo del St.

Nt-1 = Número total de cargos presupuestados de los sectores indicados, inicialmente en el año anterior al que se realiza el ajuste.

$J_t = J_{t-1} \times T$

Jt = Jubilación o pensión percibir a partir del 1 de enero del año en curso.

Jt-1 = Jubilación o pensión percibido durante el año anterior al ajuste.

T = Factor de ajuste anual aplicado de oficio.

Artículo 5º.- *La actualización acumulada de las jubilaciones, pensiones y haberes jubilatorios de consagrado en el artículo 3º de la presente Ley se realizará por única vez en el mes de enero del ejercicio fiscal siguiente a la vigencia de esta Ley, multiplicando los haberes vigentes por un factor de aplicación en cada beneficiario, que se calculará como sigue:*

El factor de ajuste se calculará de la siguiente forma:

$T_n = P_n / P_0$

Donde:

***T_n** = Factor de ajuste acumulado único a ser aplicado a las jubilaciones y pensiones en el mes de enero siguiente a la vigencia de la presente Ley por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda a cada beneficiario.*

***P_n** = Promedio anual los sueldos correspondientes al año de aplicación del ajuste acumulado, inicialmente presupuestados, calculado por la formula:*

$$P_n = S_n / N_n$$

Donde:

S_n = Suma de los sueldos correspondientes al año de aplicación del ajuste acumulado único, presupuestados de los siguientes sectores:

- a) Aportantes de la Administración Central;
- b) Funcionarios y personal docentes de las Universidades Nacionales; y,
- c) Funcionarios y empleados de otras entidades que aportan a la Caja Fiscal

N_n = Número total de cargos presupuestados indicados para inicialmente en el año que se realiza el ajuste.

P_0 = Promedio anual los sueldos inicialmente presupuestado correspondientes al año de la vigencia de la Ley N° 2345/2003, calculado por la formula:

$$P_0 = S_0 / N_0$$

Donde:

S_0 = Total de sueldos inicialmente presupuestado de los sectores indicados para el cálculo del S_n , correspondiente al año de entrada en vigencia de la Ley N° 2345/2003, o en cada caso, al año inclusión de planilla de cada beneficiario, N_0 = Número total de cargos presupuestados inicialmente en el año anterior al que se realiza el ajuste.

$J_n = J_{n-1} \times T_n$

J_t = Jubilación o pensión percibir a partir del 1 de enero del año en curso con la aplicación del ajuste único acumulado

J_{n-1} = Jubilación o pensión percibido durante el año anterior al ajuste.

T_n = Factor de ajuste único

Artículo 6°.- Las actualizaciones de haberes jubilatorios y pensiones de herederos establecidos por la presente Ley serán financiadas en su totalidad con la fuente de ingresos de los recursos propios e institucionales del presupuesto de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones generados por los programas contributivos civiles superavitarios cuyos origen del ingresos corresponden a los siguientes:

- a) Aportes de funcionarios y empleados públicos;
- b) Aportes de magistrados judiciales; y,
- c) Aportes de docentes universitarios.

Artículo 7°.- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, aplicara las actualizaciones de haberes jubilatorios y pensiones de herederos establecido por la presente ley a partir de la vigencia del próximo Presupuesto General de Nación a partir de la promulgación de la presente Ley.

Artículo 6°.- De forma.

7.- RAZONES QUE JUSTIFICAN LA NECESIDAD DE LA REFORMA INTEGRAL DEL REGIMEN JUBILATORIO DEL SECTOR PUBLICO

Asumimos que no hace falta repetir las múltiples realidades dolorosas que reflejan la situación estropeada y ya deficitaria de las normas jubilatorias. Nos remitimos a ellas para justificar la necesidad de la reforma de las normas que rige la jubilación de funcionarios públicos, incluidos los médicos, enfermeros y otras personas del estamento sanitario, de la patrulla caminera, de magistrados judiciales, de docentes universitarios, de militares, policías y docentes del magisterio nacional, etc. Dichas normas están cargadas de privilegios, inequidades y desigualdades, lo cual justifica y amerita que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, y el propio Poder Legislativo, a través de los legisladores, promuevan la modificación de todo el sistema legislativo respectivo.

Aparece necesario tomar conciencia del gasto gubernamental originado en el marco de la legislación jubilatoria. El gasto es la cantidad en la cuenta de pérdidas y ganancias como una reducción de los ingresos. Sabido es que todos los gastos son costes pero no todos los costes son gastos. En la materia, el gasto, a niveles muy significativos se realiza para financiar el déficit de las jubilaciones de militares, de policías, y también de maestros. Este último, sin incidencia, hoy, sobre el presupuesto, por las razones consabidas que autoriza la inconstitucional Ley No. 4252/2010. Pero, hay que eliminar los gastos. Y ello se conseguirá afrontando con decisión, junto al respaldo de las fuerzas vivas en general, el auxilio de la prensa y la colaboración de las redes sociales. Es ya un imperativo prescindir de dichos gastos modificando la ley pertinente, a fin de descargarla de privilegios como la equiparación que aun subsiste en varias leyes, obtenidas incluso con posterioridad a la sanción y promulgación de la Constitución vigente, cuando en verdad ella ya no está autorizada porque nuestra Carta Fundamentaal ha establecido, en materia de derecho social un nuevo régimen de sostenimiento del valor financiero de los haberes jubilatorios a través del instituto de la actualización "...en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad". Esta normativa constitucional impide ya el otorgamiento de la "equiparación", a colectivo alguno, salvo los derechos adquiridos que mantiene quien ha sido favorecido por dicho instituto y que ya no lo perderá. Pero aquellos que deban jubilarse u obtener su haber de retiro a partir de dicha ley modificatoria a ser dictada en el marco de la reforma, se regirán por las normas modificadas, que ya no contemplarán dicha equiparación y, por consiguiente, los jubilados o retirados incrementarán sus jubilaciones, anualmente, de ficio, conforme se establece en el Art. 103 de la Constitución Nacional. .

Obviamente, a partir de dicha normativa, carecerán de derecho adquirido quienes han de ser jubilados u obtendrán sus haberes de retiro, porque darán

satisfacción a completarán las exigencias de edad, tiempo de servicio y aportes ya estando vigente la norma modificada

Nosotros creemos que el tema de la reforma de las leyes jubilatorias es muy difícil y arto delicado, porque se trata de la regulación del complejo y múltiple derecho jubilatorio de todos los funcionarios y empleados del sector público, cuyo componente en numero, ronda alrededor de 180.000 funcionarios. Somos de opinión que el Ministerio de Hacienda no puede realizar este complicado trabajo con su escaso personal. Al efecto, debe promoverse un concurso convocando a tal fin a los profesionales y doctos de las diversas ramas del derecho, sean administrativistas, civilistas, laboralistas, especialistas en derecho social y otros versados en la materia de jubilaciones y pensiones, sean nacionales y extranjeros, a fin de que compitan en dicho Concurso, para ganar el derecho de presentar, en un plazo de seis meses o más, a contar de la adjudicación, un proyecto general y específico al mismo tiempo, en el marco del propósito de la creación de cajas autarquicas conforme lo consagra la Constitución Nacional, concurso cuyos lineamientos, propósitos, fines, objetivos, marco abarcativo de los sujetos y sectores legislados, plazo, costo del trabajo, etc., deben estar contenidos en los pliegos de bases y condiciones de la convocatoria, a ser preparada por los especialistas y técnicos de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones como de la Abogacía de Tesoro del Ministerio de Hacienda.

Hemos leído en diversas oportunidades que representantes de diversas instituciones de financiamiento internacional han ofrecido su apoyo técnico y financiero en el trabajo ya largamente anunciado de la reforma legislativa jubilatoria, pero nunca encarado ni resuelto en el sentido de abordar y resolver de una vez el acuciente y dilatado problema de la reforma de normas jubilatorias, cometido que, en la medida de su demora o postergación estará ocasionando perjuicios porque obligará la utilización de recursos del erario y de recursos jubilatorios de sectores no obligados, poniendo así en tensión a la opinión pública, las redes sociales y los diversos colectivo y sectores de funcionarios y empleados públicos afectados por el retardo y la indefinición de cuantos Ministros de Hacienda se han sucedido al frente de dicha Secretaría de Estado..

La Agremiación de Funcionarios Públicos Jubilados y Activos del Sector Civil ha dirigido repetidas notas al Ministerio de Hacienda anterior y al actual, inclusive, requiriendo acciones sobre este particular de la modificación legislativa que rige la jubilación de todos los sectores de funcionarios y empleados publicos de la administración central, sin respuesta ni resultado hasta hoy. La última, dirigida al Dr Oscar Llamosas sobre el tema, data de noviembre del año 2020, nota que tuvo entrada en el Ministerio de Hacienda en fecha, (Expte. N|) con copia a la, sin respuesta por el titular de la Cartera de

Hacienda, pero si por el representante local de dicho organismo internaciona, según Nota suscrita por el Sr. NN en su carácter de

El Dr. Oscar Llamosas, al frente hoy de la cartera ministerial de Hacienda viene insistiendo y abogando por las reformas (ABC Color del 30/10/220 y del 06/04/2021). Pero hace referencia y pone énfasis en planes sobre el endeudamiento público, a los programas de crecimiento, a los planes de recuperación post pandémico, a medidas aplicables en el marco del MERCOSUR, etc, pero ni menciona alguna gestión en la materia de la reforma del sistema jubilatorio, cuyo abordaje, si bien complicado, debe ser asumido con resolución por las razones ya explicadas y desarrolladas en este trabajo.

En definitiva, no es ya posible ignorar, subestimar o dilatar la determinación de reforma en materia de las normas regulatorias de las jubilaciones y pensiones del sector público, porque su aplicación en las condiciones vigentes socavan sin posibilidad de contención los recursos del erario, muy especialmete porque su legislación viene modificandose permanentemente, acordando privilegios en desmedio de la igualdad y equidad de sus disposiciones ya intolerables.
