



**CORTE
SUPREMA
DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"TERESA GONZALEZ RAMOS E IGNACIA
JOSEFINA GONZALEZ RAMOS C/ ART. 1º DE
LA LEY Nº 3542/08 Y ARTS. 5, 6 Y 18 INC. Z) DE
LA LEY Nº 2345/03". AÑO: 2017 – Nº 501.-----**

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil seiscientos cuarenta.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *dieciseis* días del mes de *noviembre* del año dos mil diecisiete, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "TERESA GONZALEZ RAMOS E IGNACIA JOSEFINA GONZALEZ RAMOS C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/08 Y ARTS. 5, 6 Y 18 INC. Z) DE LA LEY Nº 2345/03"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las Señoras Teresa De Jesús González Ramos e Ignacia Josefina González Ramos, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:-----

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las Señoras Teresa De Jesús González Ramos e Ignacia González Ramos, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, en calidad de Jubiladas del Magisterio Nacional conforme a las Resoluciones administrativas obrantes a fs. 3/5 cuyas copias autenticadas acompañan, se presentan ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03" y de los Arts. 5, 6 y 18 Inc. z) de la Ley Nº 2345/03.-----

Manifiestan las accionantes que las normas impugnadas vulneran lo expresamente preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, ya que no permiten que sus haberes jubilatorios sean actualizados de acuerdo al tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

En fallos anteriores esta Corte estuvo sosteniendo que la acción de inconstitucionalidad es a toda luz procedente, porque el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que "la Ley" garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.).-----

De ahí que al supeditar el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos.-----

De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

La Igualdad de tratamiento contemplado en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorece de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes debe actualizarse en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto a los activos. Debemos recordar que al funcionario activo aportante, cuando se produce un aumento salarial, su primer aumento va de forma íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

Nuestra Carta Magna garantiza también la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio “iura novit curiae” ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías –positivas y negativas– exigibles jurisdiccionalmente*.-----

Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en él amparadas. En esta línea de argumento, el Poder Judicial, y en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligado a remover factores que propicien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que propicie la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscabada y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

En relación con la impugnación referida a los Arts. 5, 6 y 18 Inc. z) de la Ley N° 2345/03 (que deroga los Arts. 30, 31 y 32 de la Ley N° 1725/01 “Del Estatuto del Educador”) cabe señalar que las accionantes accedieron a su jubilación mucho antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 2345/03, razón por la cual no pueden sentirse agraviadas por sus disposiciones ya que nunca le fueron aplicadas.-----

Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas, opino que se debe hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 “Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03” en relación con las accionantes. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presentan las señoras Teresa Dejesús González de Benítez e Ignacia Josefina González de Velázquez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008; los Arts. 5°, 6° y 18° inc. z) de la Ley N° 2345/2003; y, el Art. 1° de la Ley N° 2527/2004.-----

Las accionantes señalan, como fundamento de su presentación, que las normas impugnadas violan en forma flagrante y desconsiderada disposiciones de la Constitución, Art. 6°, 14°, 102° y 103°, “...*haciendo una discriminación humillante con respecto al personal en actividad, en donde la equiparación es automática [...] la jubilación o pensión es una obligación del Estado originada en el contrato de seguro social suscrito en él y el funcionario, por el cual el personal en retiro durante años, ha aportado mensualmente una suma de dinero porcentual, establecida en la ley de la caja fiscal y el Estado, al término de dicho plazo, se compromete al pago de una suma de dinero mensual en proporción al derecho adquirido, igual al que recibe el personal en servicio activo, adecuados lógicamente a las especificaciones de antigüedad, cargo y funciones, debidamente contempladas en la ley*”.-----

En primer término, en cuanto a la impugnación del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003— me adhiero al voto de la Ministra Preopinante por sus mismos fundamentos, en cuanto corresponde hacer lugar a la ...///...



**CORTE
SUPREMA
DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"TERESA GONZALEZ RAMOS E IGNACIA
JOSEFINA GONZALEZ RAMOS C/ ART. 1° DE
LA LEY N° 3542/08 Y ARTS. 5, 6 Y 18 INC. Z) DE
LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 – N° 501.-----**

...///...acción de inconstitucionalidad respecto a esta norma, a la vez que me permito ampliar los fundamentos del mismo, en los siguientes términos.-----

A la vista de los agravios expuestos por las actoras con relación a la impugnación del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, se verifica que las mismas, en una mala interpretación del contenido del Art. 103 de la Carta Magna, consideran que el precepto constitucional de referencia establece que el haber jubilatorio, de retiro y la pensión, percibido por los funcionarios jubilados o retirados y los herederos de éstos, debe ser el mismo al salario percibido por el funcionario en actividad, cuestión que no se ajusta al verdadero espíritu de la norma.-----

En este sentido, debe considerarse el contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que establece el Régimen de Jubilaciones, Art. 103. El texto normativo literal prevé: *"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad"*. (Negritas son mías).-----

Una cosa es la equiparación salarial (que pretenden las actoras) y otra es la actualización salarial a la que la que expresamente alude la norma constitucional transcripta. La equiparación salarial 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. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, 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 quedarían 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 deberían así 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.-----

Con relación a la impugnación del Art. 1° de la Ley N° 2527/2004 —que modifica el Art. 2° de la Ley N° 2345/2003— debemos considerar lo estatuido en esta norma atacada de inconstitucional, la misma dispone: *"La jubilación, la pensión y los haberes de retiro dan derecho a un flujo de doce mensualidades anuales, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 12, inciso b) de esta Ley; por lo que queda expresamente prohibido el pago de*


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO DE MÓNICA
Ministra


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

aguinaldo a cualquier jubilado, pensionado, retirado o heredero del sistema administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, con excepción de los Lisiados y Veteranos de la Guerra del Chaco, quienes percibirán una remuneración extraordinaria anual". (Negritas son mías).-----

La disposición transcrita hace evidente que el sistema de jubilaciones y pensiones vigente para el sector público, no prevé como beneficio del jubilado o del pensionado, el aguinaldo; y —en este sentido— debe tenerse en cuenta que el funcionario durante el tiempo de aporte no contribuye con un porcentaje destinado a ese rubro como para, posteriormente, tener derecho a reclamar ese beneficio. En efecto, el Art. 102 de la Constitución dispone: "*Los funcionarios y los empleados públicos gozan de los derechos establecidos en esta Constitución en la sección de derechos laborales, en un régimen uniforme para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos*". En concreto, la Constitución deja reservada a la ley la facultad de regular el sistema de jubilaciones, la cual puede fijar límites en el goce de beneficios por parte de los jubilados, y este sería el caso del aguinaldo; por lo tanto, no existe una transgresión a derechos adquiridos, y esta norma no puede ser tildada de inconstitucional.-----

Finalmente, al igual que la Dra. Bareiro de Módica, considero que las accionantes no se encuentran legitimadas a los efectos de la impugnación de los Arts. 5º, 6º y 18º inc. z) de la Ley N° 2345/2003. Respecto de los Arts. 5º y 18º inc. z), ya que surge de las constancias obrantes en autos que las mismas ya revestían carácter de jubiladas del Magisterio Nacional al momento de la promulgación de la normativa legal impugnada, Ley N° 2345/2003. Por ende, dicha disposición nunca les fue aplicada dado que iniciaron sus aportes y se jubilaron bajo la vigencia de una ley anterior a la actual Ley de la Caja Fiscal; por lo tanto, no es dable de ocasionarles agravio alguno y no se puede hablar de la existencia de una afectación sobre beneficios ya adquiridos como alegaron las mismas en el escrito de promoción de la presente acción.-----

Con respecto a la impugnación del Art. 6º de la Ley N° 2345/2003, considero que no afecta derechos de las actoras en razón a la cuestión reglada en la norma ya que determina quiénes tendrán derecho a pensión en calidad de sobrevivientes de los jubilados, pensionados y retirados fallecidos, y del personal en actividad con derechos a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria. En consecuencia, siendo las accionantes docentes jubiladas del Magisterio Nacional, tal normativa no afecta derechos de las mismas e, igualmente corresponde el rechazo de la acción en relación con esta disposición legal.----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley 3542/2008 —que modifica el Art. 8º de la Ley 2345/2003— con relación a las señoras Teresa Dejesús González de Benítez e Ignacia Josefina González de Velázquez. **Es mi voto.**-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: Las señoras Teresa de Jesús González Ramos de Benítez e Ignacia Josefina González Ramos de Velázquez promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley N° 3542/08 "*QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"* y contra los Arts. 5, 6 y 18 inc. z) de la Ley N° 2345/03.-----

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que las accionantes revisten la calidad de jubiladas del Magisterio Nacional.-----

Las recurrentes alegan que las normas impugnadas por medio de esta acción de inconstitucionalidad no solo vulneran lo expresamente preceptuado en el artículo 103 de la Constitución Nacional, sino que también va de contramano en relación a la disposición contenida en los Arts. 6, 14 y 102 de la citada Carta Magna.-----

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: "Modificase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 ...///...



**CORTE
SUPREMA
DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"TERESA GONZALEZ RAMOS E IGNACIA
JOSEFINA GONZALEZ RAMOS C/ ART. 1° DE
LA LEY N° 3542/08 Y ARTS. 5, 6 Y 18 INC. Z) DE
LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2017 – N° 501.-----**

..... "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", de la siguiente manera: Art. 8°.- Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizarán anualmente, de oficio, por dicho Ministerio. La tasa de actualización será la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos".-----

A fin de aclarar los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente al Art. 103 de la Constitución Nacional:-----

"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.-----

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

Se verifica claramente que la Constitución Nacional en su Art. 103 dispone que la Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, mientras que la Ley N° 3542/08 supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el BCP como tasa de actualización.-----

Cabe manifestar que la "actualización" salarial -a la que hace referencia el Art. 103 de la CN- se refiere al reajuste de los haberes en comparación, lo que implica una igualdad de montos base para el cálculo de los haberes devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.-----

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes, y estas diferencias originarias no se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse si constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----


En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/08 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la CN.-----


Ahora bien, respecto de los Arts. 5, 6 y 18 Inc. z) de la Ley N° 2345/03, de las documentaciones agregadas en autos, queda evidenciado que tales disposiciones legales no afectan en absoluto los derechos de las accionantes, ello considerando que las mismas han accedido al régimen jubilatorio antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 2345/03, es decir, al amparo de un marco legal anterior a las normativas impugnadas.-----


Por otro lado, con relación a la impugnación presentada contra el Art. 2 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha normativa -como bien lo refiere la accionante- ha sido modificada por el Art. 1 de la Ley N° 2527/04, pero cabe advertir que en relación a esta última, la accionante se ha limitado a realizar una impugnación genérica, no describiendo los agravios generados por la nueva disposición, en autos se verifica que la recurrente realiza una transcripción literal y la descripción de sus agravios pero en relación a la disposición que ya fuera modificada; esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios en relación al Art. 1 de la Ley N° 2527/04- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 en relación las señoras Teresa de Jesús González Ramos de Benítez e Ignacia Josefina González Ramos de Velázquez, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

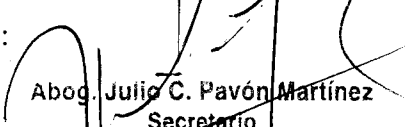
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1640

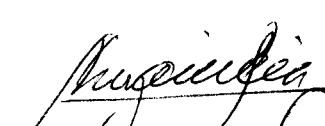
Asunción, 16 de noviembre de 2.017.-


VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la


CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, en relación a las accionantes.-----

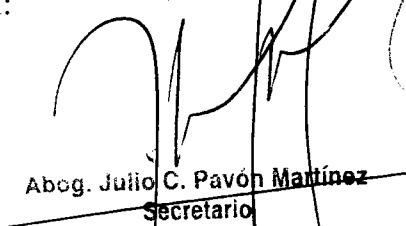
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


GLADYS E. BAREIRO de MÓDICA
Ministra

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

