



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PANFILO GAONA ÁLVAREZ C/ ART. 1 DE LA
LEY N° 3542/08". AÑO: 2017 - N° 1509.**-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Quinientos sesenta y tres*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *diecisiete* días del mes de *Julio* del año dos mil *diechocho*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **ANTONIO FRETES** y **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PANFILO GAONA ÁLVAREZ C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Señor Pánfilo Gaona Álvarez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado.-----

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

CUESTION:

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

A la cuestión planteada la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Pánfilo Gaona Álvarez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilado de la Administración Pública, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03".-----

Manifiesta el accionante que la norma impugnada vulnera lo expresamente preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, ya que no le permite que su haber jubilatorio sea actualizado de acuerdo al tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

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

Primeramente debemos afirmar que el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03, pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3542/08, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada.-----

El Art. 103 de la C.N. dispone que "La Ley" garantizará 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 a "...el mecanismo preciso a utilizar" la Ley N° 3542/08 no puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcripta, porque carecería de validez (Art. 137 CN).-----

La Constitución Nacional ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "...en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Peña
Miryam Peña Candia
Ministra, C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Paúl Martínez
Secretario

actividad” (Art. 103 CN); la Ley N° 3542/08 supedita “a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el BCP”, como tasa de actualización.-----

El Art. 46 de la CN dispone: “*De la Igualdad de las personas: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*”. Por lo tanto, la ley puede naturalmente, utilizar el IPC calculado por el B.C.P. para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. -----

Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes y estas diferencias originarias no traducen “...*desigualdades injustas...*” o “...*discriminatorias...*” (Art. 46 CN) como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben de ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

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.-----

Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas, opino que se debe hacer lugar 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 el accionante. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: El señor **PANFILO GAONA ALVAREZ** promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° 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*”.-----

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que el accionante reviste la calidad de jubilado de la Administración Pública.-----

El recurrente alega 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 las disposiciones contenidas en los Arts. 14 y 46 de la citada Carta Magna. Solicita la inaplicabilidad de la disposición recurrida y consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios.-----

En atención a la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: “*Modifícase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 “DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*...///...”.-----

...//...NES 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 el 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*".-----

En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable
realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la
confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la
"actualización" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen
referencia a circunstancias totalmente dispares.-----

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

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

Lo que la Constitución establece en el in fine del artículo transcrito, implica que el
monto jubilatorio, el cual es resultado de la aplicación de un porcentaje a un monto base, se
calculará sobre la remuneración de los funcionarios activos y se aplicará a los inactivos,
esto a fin de que con el transcurrir del tiempo, las remuneraciones imponibles no se tornen
ínfimas debido al estancamiento de los montos por no condecir al desarrollo de la economía
nacional, idea ya manifestada en la Convención Nacional Constituyente, en palabras del
Convencional Benjamín Maciel Pasotti quien expresó: "en razón del conocimiento que
tengo de miles de maestros jubilados, que están cobrando sueldos que van desde 30 a 40
mil guaraníes. Y es mi preocupación, entonces, en ese sentido, si cuál es la razón por la que
no se pueda garantizar la actualización de los haberes de estas personas..." (Plenaria,
Diario de Sesiones N° 20 del 08/IV/1992).-----

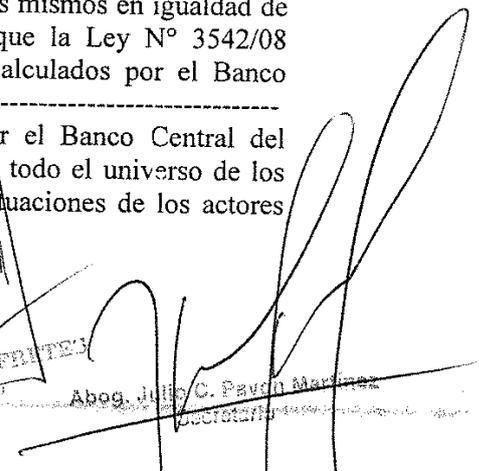
Por otra parte, siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a
la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103
preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos en igualdad de
tratamiento con el funcionario público en actividad, mientras que la Ley N° 3542/08
supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el Banco
Central del Paraguay como tasa de actualización.-----

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del
Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta se aplique a todo el universo de los
afectados respetando las desigualdades positivas. Las distintas situaciones de los actores


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRUTES
DECANO


Abog. Julio C. Pavañi Martínez
DECANO

resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes, y estas diferencias originarias no se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse si constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/2008 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la CN.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 en relación al señor **PANFILO GAONA ALVAREZ**, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

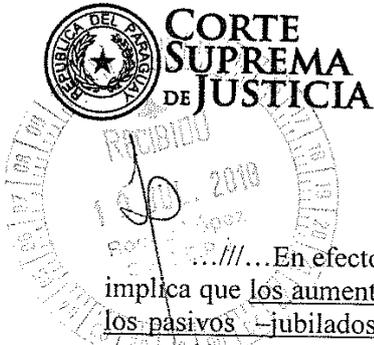
A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Comparto la conclusión a la que han arribado los Ministros preopinantes, y me permito manifestar cuanto sigue.-----

El accionante, Pánfilo Gaona Álvarez, sostiene que es jubilados de la Administración Pública, y que el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 no solo vulnera lo expresamente preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, sino también lo dispuesto por los Arts. 46 y 14 de la Carta Magna.-----

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos, es menester aclarar –en primer término– el contenido y alcance del precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega. El Art. 103 de nuestra Carta Magna prescribe: “...*Del Régimen de Jubilaciones. 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).-----

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcrita. La equiparación salarial debe entenderse como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; en cambio, actualización salarial – dispuesta por el Art. 103 de la Carta Magna – se refiere al reajuste de los haberes 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 y 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 supedita 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 –. Este artículo establece la actualización de oficio de forma anual de los haberes jubilatorios y pensiones en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, lo cual constituye una aplicación arbitraria que no condice con el texto constitucional, en razón de que el IPC no siempre coincide con el aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos, en relación con los activos.-----...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"PANFILO GAONA ÁLVAREZ C/ ART. 1 DE LA
LEY N° 3542/08". AÑO: 2017 - N° 1509.

...En efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los pasivos -jubilados y pensionados-, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción en que lo ejecuta el Ministerio de Hacienda respecto de los activos (el subrayado es mío).

De allí que, en el caso de que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir aquel aumento - en igual porcentaje - sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos.

Finalmente, cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 - o su modificatoria la Ley N° 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 parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 -que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003- con relación al accionante. 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:

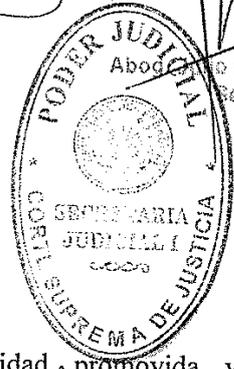
[Signature]
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

[Signature]

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

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



[Signature]
Abog. Juan C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 563

Asunción, 17 de Julio de 2019 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03-, con relación al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

[Signature]
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

[Signature]

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

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

[Signature]
Abog. Juan C. Pavón Martínez
Secretario