

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROSA MARIA VARELA DE RODAS C/ EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y ART. 18 INC. Z) DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2017 - N° 498"**

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 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 a la 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]*

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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

**SENTENCIA NÚMERO: 601 -**

Asunción, 30 de julio de 2018.-

**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 Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"-, con relación a la accionante.

**ANOTAR,** registrar y notificar.

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

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

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

*[Signature]*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario



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

↳En relación a la impugnación referida al art. 18 inc. z) de la Ley N° 2345/2003, creo oportuno considerar que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la Ley), 46 (Igualdad de las personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los funcionarios públicos) de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008.-----

↳En consecuencia y en atención a las manifestaciones vertidas considero hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra los Arts. 1 de la Ley N° 3542/2008 y Art. 18 inc. z) de la Ley N° 2345/2003. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Comparto la conclusión a la que han arribado los Ministros que me precedieron en el orden de votación y me permito agregar cuanto sigue:-----

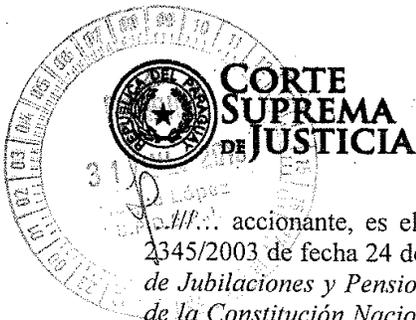
La accionante, Rosa María Varela de Rodas, sostiene que es jubilada del Magisterio Nacional, y que el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 no solo vulnera lo expresamente preceptuado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, sino también lo dispuesto por los Arts. 46 y 14 de la Carta Magna.-----

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.-----

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).-----...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “ROSA MARIA VARELA DE RODAS C/ EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y ART. 18 INC. Z) DE LA LEY N° 2345/2003”. AÑO: 2017 – N° 498”

... accionante, es el Artículo 1 de la Ley N° 3542/2008 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 de fecha 24 de diciembre de 2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”, que expresa: “Conforme lo dispone el Artículo 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, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. El Poder Ejecutivo reglamentará el mecanismo preciso a utilizar. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos.”

↳ Por tanto, ni la ley, en este caso la 3542/2008, puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional trascripta, porque carecerían de validez (Art. 137 C.N.) De ahí que al supeditar el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al “promedio de los incrementos de salarios...” crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución Nacional, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos. No olvidemos que la Carta Magna en su Artículo 103 garantiza la “igualdad de tratamiento” entre el monto que deben percibir los jubilados y los funcionarios públicos en actividad.---

↳ 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 se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”.

↳ 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 éstas 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.

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

↳ Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en él amparadas. En esta línea de argumento, el Poder Judicial, y en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligado a remover

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*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.-----

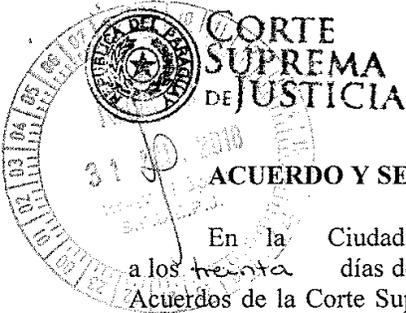
En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/08 no puede bajo ningún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

Por otra parte, respecto a la impugnación del Art. 18 inc. z) de la Ley N° 2345/2003 -en cuanto deroga los Artículos 30, 31, y 32 de la Ley N° 1.725/01 “DEL ESTATUTO DEL EDUCADOR”; se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por disposición impugnada, la misma solo se limita a enunciar la referida impugnación, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Rosa María Varela de Rodas en relación al Art. 1 de la Ley N° 3542/08 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- , ello de conformidad a lo estipulado en el art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Rosa María Varela de Rodas, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abog., acompaña a la presentación de la Acción de Inconstitucionalidad la Resolución N° 1377 de fecha 6 de octubre de 1994, como documento que acredita su calidad de Jubilada del Magisterio Nacional, documento que acredita su calidad de Jubilada del Magisterio Nacional, impugnando por dicha representación los arts. 1 de la Ley N° 3542/2008 y Art. 18 inc. z) de la Ley N° 2345/2003.-----

En atención al caso planteado, considero que si bien el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, en lo sustancial persiste el agravio generado por el anterior cuerpo legal, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios se realizará en base al IPC, motivo por el cual los argumentos expuestos por esta vía son considerados, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha. La normativa legal que agravia a la...//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROSA MARÍA VARELA DE RODAS C/ EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y ART. 18 INC. Z) DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2017 - N° 498".-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Seiscientos uno. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los treinta días del mes de julio del año dos mil dieciocho, 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, respectivamente, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROSA MARÍA VARELA DE RODAS C/ EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y ART. 18 INC. Z) DE LA LEY N° 2345/2003", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Rosa María Varela de Rodas, 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 el Doctor FRETES dijo: La señora Rosa María Varela de Rodas promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 18 inc. z) de la Ley N° 2345/2003 y contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08.-----

Justifica su legitimación con la Resolución N° 1377 de fecha 6 de octubre de 1994 con el cual acredita su calidad de docente jubilada del Magisterio Nacional.-----

Manifiesta que las disposiciones impugnadas violan derechos y garantías constitucionales establecidas en los Arts. 14, 46, 102, 103, 109 y 137 de la Constitución Nacional.-----

La 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 la disposición contenida en el Art. 47 de la citada Carta Magna. Solicita la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas y consecuentemente se disponga la actualización de sus haberes jubilatorios.-----

En primer lugar cabe el análisis de la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: "Modificase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", de la siguiente manera: Art. 8°.- Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se 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 esclarecer 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

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario