



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Selecientos setenta y tres. -*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~vech~~ *vech* días del mes de *agosto* 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**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARIA DOMINGA ACOSTA DE CALDERON C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, MOD. DEL ART. 8 DE LA LEY Nº 2345/2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora María Dominga Acosta de Calderón, 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 **PEÑA CANDIA** dijo: La presente acción fue presentada por la señora **María Dominga Acosta de Calderón**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, contra el Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008 "*Que modifica y amplía la Ley Nº 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*".-----

La accionante sostiene la vulneración de los Arts. 46, 47, 103 y 137 de la Constitución Nacional, manifestando que la disposición legal atacada de inconstitucional determina un mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios irregular y arbitraria, desde el momento en que establece la actualización de los mismos de acuerdo a la variación del índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay y no en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad como lo determina la Constitución Nacional, en su Art. 103, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos en relación con los activos.-----

A los efectos de acreditar legitimación activa, calidad de jubilada del Magisterio Nacional, acompaña copia de la Resolución-B. Nº 4677 del 25 de octubre de 2016, por la cual se le acordó jubilación ordinaria de conformidad con los Arts. 13 y 14 de la Ley Nº 2345/2003 (fs. 3).-----

A la vista de los agravios expuestos por la parte actora con relación a la impugnación del Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008 -que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 2345/2003-, es menester aclarar 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

Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

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

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

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

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 del Ministerio de Hacienda 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).-----

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).-----

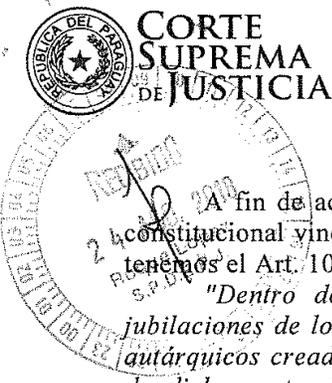
En conclusión, considero que corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008 - que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003- con relación a la accionante. **Es mi voto.**-----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: La señora **MARIA DOMINGA ACOSTA DE CALDERON** promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 “*QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO*”.-----

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que la accionante reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional – Resolución DGJP-B N° 4677 del 25 de octubre de 2016.-----

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 las disposiciones contenidas en los Arts. 14, 46 y 137 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 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*”.-----



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARIA DOMINGA ACOSTA DE CALDERON C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, MOD. DEL ART. 8 DE LA LEY Nº 2345/2003". AÑO: 2017 – Nº 2415".-----

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 Nº 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 Nº 3542/08 supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay como tasa de actualización.-----

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

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los

*[Signature]*  
Dra. Gloria E. Bareiro de Médica  
Ministra

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

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

*[Signature]*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

haber jubulatorios 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, 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 a la señora **MARÍA DOMINGA ACOSTA DE CALDERON**, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora María Dominga Acosta de Calderón, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su carácter de Jubilada del Magisterio Nacional conforme a la Resolución DGJP-B N° 4677 de fecha 25 de octubre de 2016 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, 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 la accionante que la disposición legal impugnada contraviene los principios consagrados en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional.-----

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 jubulatorios 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.).-----

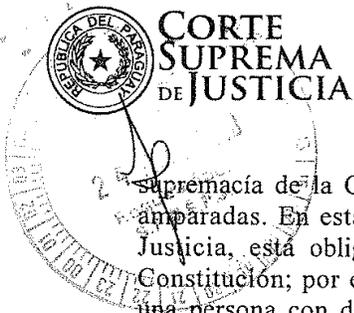
De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían 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.-----

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



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARIA DOMINGA ACOSTA DE CALDERON C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, MOD. DEL ART. 8 DE LA LEY Nº 2345/2003". AÑO: 2017 - Nº 2415".-----

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. 1º de la Ley Nº 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03" en relación con 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:

Dr. Gladys E. Bareiro de Medica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 773.-

Asunción, 23 de agosto de 2018.-

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. 1º de la Ley 3542/2008 -que modifica el Art. 8º de la Ley 2345/2003- con relación a la Señora María Dominga Acosta de Calderón.-----

**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

Dr. Gladys E. Bareiro de Medica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

