



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ARMINDA AZCONA DE TORRES C/ ART. N°8 DE LA LEY 2345/2008 Y 18 INC. X) DE LA LEY 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003". AÑO: 2017 - N° 1752.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Novecientos treinta y cuatro.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ocho días del mes de octubre 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**, **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ARMINDA AZCONA DE TORRES C/ ART. N°8 DE LA LEY 2345/2008 Y 18 INC. X) DE LA LEY 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Señora Arminda Azcona de Torres, 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: Se presentan ante esta Sala la señora Arminda Azcona de Torres, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la ley N° 3542/2008 "*Que modifica y amplía la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*"; los Arts. 5°, 10°, 13° y 18° inc. x) de la Ley N° 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*"; y, el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 "*Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003"*".-----

La accionante alega que: "*...Se puede entender que las disposiciones de la Ley 2345/03 atenta y agravia el derecho de los Jubilados y pensionados, al discriminar los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales, las cuales son diferencias originarias que no causan desigualdades injustas o discriminatorias como para igualarlas con un promedio (tasa común de acuerdo a la pretensión de la Ley 2345/03) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las jubilaciones y pensiones, y que de implementarse así constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, ("Art. 46 C.N.") que naturalmente, la ley utiliza y puede utilizar el I.P.C. calculado por el B.C.P. para la tasa de variación siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, las cuales se pueden apreciar aún más con el Art. 18 inc. W que contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la misma Constitución Nacional al derogar el Art. 2 DE LA Ley 197/93 y su modificación según el Art. 2 de la Ley 1138/97 "DEL MAGISTERIO NACIONAL" creando al mismo tiempo una mayor desigualdad que genera el mecanismo de actualización establecida en el Art. 8 de la Ley 2345/2003 y su decreto reglamentario..."*". (Sic.).-----

Asimismo, a los efectos de acreditar legitimación activa, calidad de docente jubilada del Magisterio Nacional, acompaña a su presentación copia de la Resolución N° 297 del 28 de octubre de 1993 por la cual el Ministerio de Hacienda le acordó jubilación ordinaria (f. 3). Con lo que, a la vista de los agravios esgrimidos y la situación particular de la accionante se constata que la misma se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad.-----

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Miryam Peña Candia
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio L. Pavon Martinez

Al análisis de la cuestión planteada, y a la vista de los agravios expuestos por la actora con relación al cuestionado Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003–, debe considerarse el contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que regula 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).-----

La actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional transcrita 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.-----

Por otra parte, respecto a la impugnación de los Arts. 5°, 10° y 13° de la Ley 2345/2003, se puede notar que la accionante lo hace en forma genérica, ya que de la lectura del escrito de promoción de la acción no se extrae expresión de agravios contra éstos; por lo que, por falta de fundamentación e individualización concreta de la lesión, debe desestimarse la acción con relación a estas normativas.----

Con relación a la impugnación del Art. 18 inc. x) de la Ley de la Caja Fiscal, cabe apuntar que esta norma deroga el Artículo 2° de la Ley N° 197/1993 y su modificación según el Artículo 2° de la Ley N° 1138/1997; disposición que establecía: “*Los haberes jubilatorios de los funcionarios de la Administración Central, incluyendo los docentes, que por cualquier motivo fueron fijados en porcentajes menores al 93% (noventa y tres por ciento), para las jubilaciones ordinarias, serán actualizados por el Ministerio de Hacienda, de oficio desde el primero de enero de 1998*”. En el caso de autos, la actora no ha demostrado la existencia de una afectación sobre beneficios ya adquiridos como lo alega en su escrito de presentación. En efecto, la norma que pretende reivindicar por medio de la presente acción – Art. 2° de la Ley N° 1138/1997 – no supone una actualización general para todos los beneficios pagados por el Ministerio de Hacienda, sino un tipo de actualización especial solo para aquellos haberes jubilatorios que fueron fijados en un porcentaje menor al 93%, condición que la accionante no ha acreditado fehacientemente, por lo que, corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad respecto a este artículo.-----...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ARMINDA AZCONA DE TORRES C/ ART. N°8 DE LA LEY 2345/2008 Y 18 INC. X) DE LA LEY 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003". AÑO: 2017 - N° 1752.

...//... Finalmente, en cuanto a la impugnación del Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, es necesario destacar que el mismo era reglamentario del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, y éste, al ser derogado por la Ley N° 3542/2008, ha perdido total virtualidad por ser reglamentario de la norma derogada, por lo que la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.

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 N° 3542/2008 – que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003–, con relación a la accionante. **Voto en ese sentido.**

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Señora Arminda Azcona de Torres, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de Jubilada del Magisterio Nacional conforme a la Resolución N° 297 de fecha 28 de octubre de 1993 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", Art. 18 Inc. x) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.

Manifiesta la accionante que las disposiciones legales impugnadas violan lo establecido en los Arts. 46 y 103 de la Carta Magna, y que la aplicación del porcentaje correspondiente utilizando el Índice de Precios al Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación que se aplica al universo de los jubilados debe respetar las distintas jerarquías y escalas salariales de los beneficiarios jubilados, cuyos haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.

1- Considero que si bien el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, 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 accionante, es el Artículo 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 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 período 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 Ley N° 3542/08, puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (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 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

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Miriam María García

Dr. ANTONIO PRETES

Abog. J. [Signature]
Secretario

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 mismo.-----

La igualdad de tratamiento contemplada 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 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 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 menoscaba y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.-----

2- En relación con la impugnación referida al Art. 18 Inc. x) de la Ley N° 2345/03 "Que deroga el Art. 2 de la Ley N° 197/93 y su modificación según el Artículo 2 de la Ley N° 1138/97" se observa que dicha norma no afecta a la accionante, por cuanto es sujeto pasivo-jubilada- y el sistema por el cual ha adquirido el beneficio jubilatorio es anterior a la Ley N° 2345/03 y por tanto no puede agravarse de algo que ha adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le es propio e inmodificable.-----

3- Finalmente, cabe señalar que el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente, con la nueva redacción instituida en la Ley N° 3542/08 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/04. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración de esta Sala no surge como controversial sino meramente abs...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ARMINDA AZCONA DE TORRES C/ ART. N°8 DE LA LEY 2345/2008 Y 18 INC. X) DE LA LEY 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003". AÑO: 2017 - N° 1752.

...//...tracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.

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 la accionante. Es mi voto.

A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.

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

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

[Signature]
Minysar Peña Candia
Ministra

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Favon Martínez
Secretario

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 934.

Asunción, 9 de Octubre 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 al accionante.

ANOTAR, registrar y notificar.

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

[Signature]
Minysar Peña Candia
Ministra

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Favon Martínez
Secretario

[Signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

