



RECIBIDO  
8/04/2018

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** *ciento setenta y uno.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *Cinco* días del mes de *Abril* del año dos mil diecinueve, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, ANTONIO FRETES y MIRYAM PEÑA CANDIA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MIRNA MERCEDES FRANCO DE FLECHA Y OTROS C/ ARTS. 2 Y 8 MODF. POR LA LEY N.º 3542/08 QUE SU ART. 1, 18 INC. Y) DE LA LEY N.º 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO 1579/04"**, a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por las señoras Mirna Mercedes Franco de Flecha, Consorcia Santacruz de Lezcano y Emilia Barrios de Meyer, 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 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, las Sras. Mirna Mercedes Franco de Flecha, Consorcia Santacruz de Lezcano y Emilia Barrios de Meyer, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 2º, 8º -modificado por el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008- y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/2003 y del Decreto N° 1579/2004, sin hacer indicación del artículo específicamente impugnado.

Las accionantes son jubiladas del Magisterio Nacional, según copia de las Resoluciones que adjunta a la presente acción; por tanto, han acreditado sus calidades de jubiladas y su legitimación activa para la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad.

Antes de entrar al análisis de las normas impugnadas, es necesario manifestar que las accionantes sólo han expresado agravios respecto a la inconstitucionalidad del Art. 8 -modificado por el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008- y del Art. 18 inc y) de la Ley N° 2345/2003, no así en relación con el Art. 2º de la Ley N° 2345/2003 ni tampoco contra el Decreto N° 1579/2004, tampoco se desprende de su escrito alguna circunstancia que nos lleve a inferir alguna lesión constitucional, por lo tanto, su estudio de torna en abstracto y vedado por la vía intentada.

Dicho lo cual, pasaré al análisis de la acción de inconstitucionalidad respecto a los demás artículos impugnados.

El Art. 1º de la Ley N° 3542/08 dispone: "*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*".

El Art. 18º de la Ley 2345/2003, prescribe: "*A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ... y) los Artículos 105 y 106 de la Ley 1626/00...*".

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta con relación al Art. 1º de la Ley N° 3542/2008 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).

Dr. ANTONIO FRETES

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

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).-----

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.-----

En definitiva, 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).---

Ahora bien, en relación con el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, la acción debe ser rechazada porque considero que no le causa agravio alguno a los derechos de las accionantes por cuanto deroga los Art. 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000 y dicha norma no es aplicable a quienes pertenecen al Magisterio Nacional, por tanto, se encuentran excluidas en su aplicación de manera expresa por el Art. 2 de la Ley N° 1626/2000 que expresa: “*Aun cuando cumplan una función pública, se exceptúan expresamente de lo establecido en el artículo anterior a: ... los docentes de la Universidad Nacional y de las institución...*”-----

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 a las accionantes Sras. Mirna Mercedes Franco de Flecha, Consorcia Santacruz de Lezcano y Emilia Barrios de Meyer. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Las Señoras Mirna Mercedes Franco de Flecha, Consorcia Santacruz de Lezcano y Emilia Barrios de Meyer, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en calidad de Jubiladas del Magisterio Nacional, se presentan a promover Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 8 (modificado por Ley N° 3542/08) y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 y Art. 6 del Decreto N° 1579/04.-----

Manifiestan las accionantes que son Jubiladas del Magisterio Nacional tal como lo demuestran con las instrumentales agregadas a Fs. 3/11 de autos, y que las normas impugnadas lesionan los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional.-----

1- Que en primer lugar, respecto al Art. 2 de la Ley N° 2345/03 es menester resaltar que esta norma fue modificada expresamente por el Art. 1° de la Ley N° 2527/04, por lo que ha dejado de tener eficacia jurídica. Así también, se recuerda que quedó promulgada la Ley N° 2613 del 10 de junio de 2005, por la que se concede una gratificación anual a los jubilados de la Administración Pública conforme a la disponibilidad presupuestaria a partir de dicha fecha. En ese sentido, ya esta Excm. Corte Suprema de Justicia se ha expedido sobre el tema señalando que: “*carece de sentido cualquier pronunciamiento al respecto. Esta Corte ha sostenido en diversos fallos que la sentencia debe sujetarse a la situación vigente en el momento en que se la dicta. Y como que al presente, por las razones expuestas, los supuestos de hecho se han alterado sustancialmente, cualquier pronunciamiento sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado ya que la Corte solo puede decidir en asuntos de carácter contencioso*” (Ac. y Sent. N° 1278 de fecha 29 de diciembre de 2005), motivos por los cuales corresponde sobreseer la acción en lo concerniente al Art. 2 de la Ley N° 2345/03.-----

2- Por otro lado, el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 dispone: “*Conforme lo dispone el Artículo 13 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General*-----



RECEBIDO  
- 8  
10/05/2018

Las 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".-----

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada en relación con los agravios expuestos por las accionantes se advierte que la acción promovida en contra del artículo transcrito precedentemente, deviene a toda luz procedente. En efecto, 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, en este caso la Ley N° 3542/08, 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 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 Constitución Nacional en su Art. 103 garantiza la actualización de los haberes de los jubilados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios 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.-----

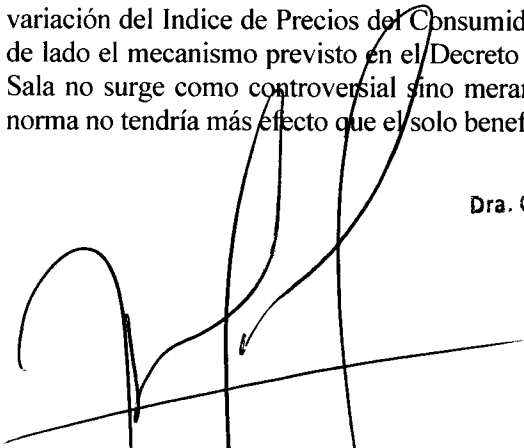
Nuestra Carta Magna garantiza también la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "iura novit curiae" ello no sólo es una facultad 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 supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en él amparadas.-----

En aplicación de este deber constitucional, considero que si bien el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, fue modificado por el Art. 1º de la Ley N° 3542/08, no ha sido derogado como quiere entender y aplicar el Ministerio de Hacienda. El Artículo 8 sigue vigente con las modificaciones introducidas, los agravios constitucionales expresados por las accionantes siguen estando presentes y la acción contra el mismo sigue siendo procedente.-----

3- Sobre el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 cabe señalar que las accionantes son Jubiladas del Magisterio Nacional y la norma impugnada guarda relación con disposiciones de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública" que no les resulta aplicables por tener el Magisterio Nacional una legislación especial, razón por la cual no procede el estudio de ese agravio conforme al Art. 552 del C.P.C.-----

4- Finalmente, el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03. 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. En consecuencia, el caso sometido a consideración de esta Sala no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.-----


  
Dra. Gladys E. Bareiro de Modica  
Ministra

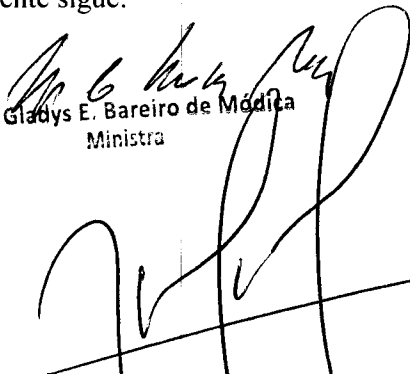
  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario


Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas opino que debe hacerse 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.-----

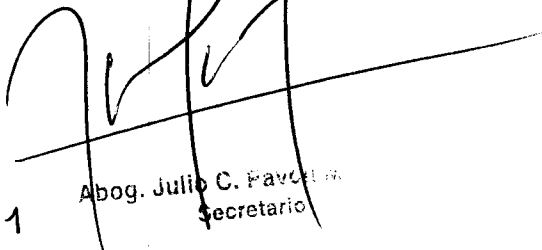
A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

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

Ante mí:  **Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

 **Dra. Gladys E. Bareiro de Médica**  
Ministra

 **Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

 **Abog. Julio C. Pavón**  
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO: 171**

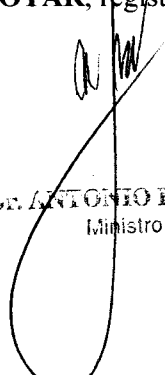
Asunción, 5 de Abril de 2019.-

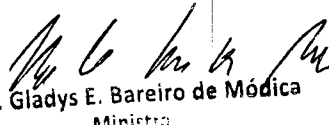
**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

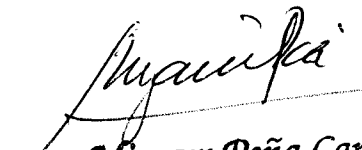
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

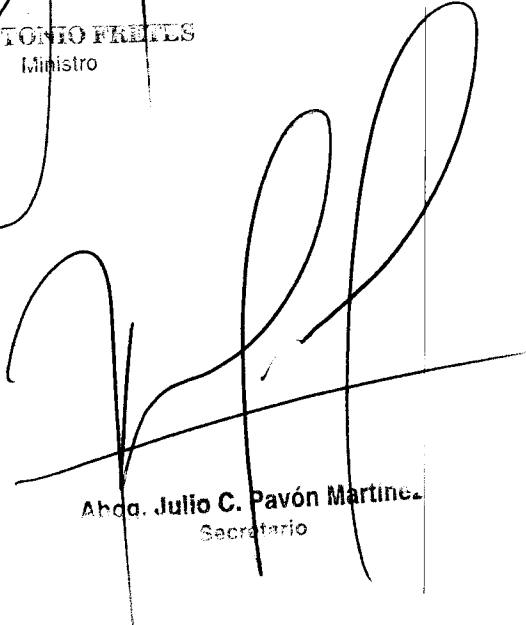
**HACER LUGAR *parcialmente*** a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley 3542/2008, -que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003-, con relación a las accionantes.-----

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

Ante mí:  **Dr. ANTONIO FRETES**  
Ministro

 **Dra. Gladys E. Bareiro de Médica**  
Ministra

 **Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

 **Abog. Julio C. Pavón Martínez**  
Secretario