



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROGELIA GALEANO DE AYALA Y OTROS C/ EL ART. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345". AÑO: 2015 - N° 157.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Mil ciento cuarenta y tres.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veinte~~ <sup>veinte</sup> días del mes de agosto del año dos mil dieciséis, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctora MIRYAM PEÑA CANDIA, Presidenta y Doctores GLADYS BAREIRO DE MÓDICA y ANTONIO FRETES, Miembros, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ROGELIA GALEANO DE AYALA Y OTROS C/ EL ART. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345", a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por la Abogada Nelly Matiauda Sosa, en nombre y representación de los Señores Rogelia Galeano de Ayala, y otros.

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: Los recurrentes: Rogelia Galeano de Ayala, Emigdia de las Nieves Vargas Martínez, Benita Isabel Ramírez De León, María Priscila Amarilla Vera, Teresa Teodula Martínez de Bogado, Margarita Teresa Gavilán de Riveros, Reina Isabel Trinidad Aranda Silva, Ediltrudis Falcón de Rodas, Buenaventura Morinigo de Salinas, Irma Yolanda Zarate de Macareño, Elsa Sabina Gómez Cardozo, José Aristides Cardozo Bogado, María Elizabeth Llano Goitia, Teodolfo Antenor Amarilla González, Olinda Eusebia Bogado de Amarilla, Carmen Jacinta Gavilán Ferreira promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO".

Argumentan que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional. Así mismo, peticionan que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad les sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones objetadas; consecuentemente se disponga la actualización del monto que los mismos perciben mensualmente en concepto de haber jubilatorio.

La primera cuestión a examinarse en cualquier proceso es la relativa a la legitimación procesal, es decir, si la relación señalada y suscitada con motivo del proceso puede tener la virtualidad de generar una confirmación, modificación o extinción de la relación jurídica de fondo que subyace en el mismo, vale decir, si existe la "legitimatío ad causam". Es esta la primera obligación a cargo de cualquier juzgador, y es la razón por la cual nos imponemos con carácter previo su consideración.

En tal sentido, de las instrumentales acompañadas al escrito de promoción de la acción se constata que la Sra. María Elizabeth Llano Goitia no ha justificado su calidad de jubilada de la Administración Pública; no ha acreditado de modo alguno tal condición, por lo que esta Magistratura se ve imposibilitada -con relación a la mencionada recurrente- a estudiar la inconstitucionalidad o no de las normas impugnadas por la misma, ya que el requisito principal no ha sido justificado; este requisito es esencial dado que la acción ha sido dirigida contra disposiciones que afectan a quienes ostenten la calidad de jubilados de la Administración Pública -Ley N° 2345/03-.

Ahora bien, en cuanto los accionantes: Rogelia Galeano de Ayala, Emigdia de las Nieves Vargas Martínez, Benita Isabel Ramírez De León, María Priscila Amarilla Vera, Teresa Teodula Martínez de Bogado, Margarita Teresa Gavilán de Riveros, Reina Isabel Trinidad Aranda Silva, Ediltrudis Falcón de Rodas, Buenaventura, Morinigo de Salinas,

Dra. Gladys Bareiro de Modica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.  
Abog. Arnsilda Levera  
Secretario

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Irma Yolanda Zarate de Macareño, Elsa Sabina Gómez Cardozo, José Aristides Cardozo Bogado, Teodoro Antenor Amarilla González, Olinda Eusebia Bogado de Amarilla, Carmen Jacinta Gavilán Ferreira, esta Magistratura manifiesta lo siguiente:-----

De las documentaciones agregadas en autos se advierte que los accionantes citados en el párrafo anterior revisten la calidad de jubilados del Magisterio Nacional.-----

En cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dicha disposición normativa ha sido modificada por la Ley 3542/08, en tal sentido, al momento de promoverse la presente acción de inconstitucionalidad la disposición cuestionada ya no se encontraba vigente en el ordenamiento positivo nacional; el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 ha sido modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08; esta circunstancia permite colegir que un pronunciamiento en relación a la aplicabilidad o inaplicabilidad de la disposición derogada se tornaría inoficiosa, además de ineficaz y carente de interés práctico; en el caso de autos cualquier pronunciamiento por parte de esta Magistratura sería un pronunciamiento en abstracto, lo que es vedado, ya que la Corte solamente puede decidir en asuntos de carácter contencioso.-----

En cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, se advierte que el artículo que fuera cuestionado deroga disposiciones de la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", en este punto, debemos tener en cuenta que los recurrentes revisten la calidad de jubilados del Magisterio Nacional, por tanto, las disposiciones que pretenden reivindicar por medio de la presente acción no son susceptibles de aplicación en relación a los mismos.-----

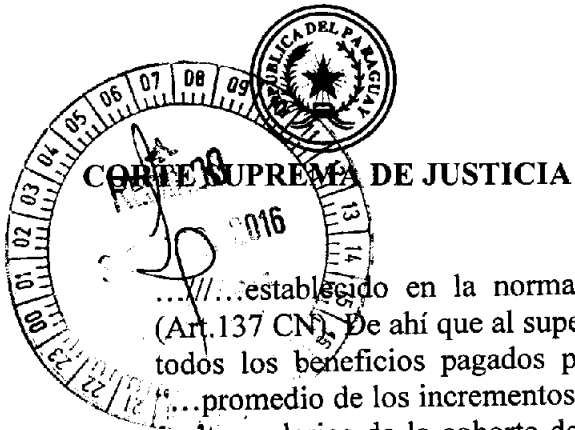
Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por los señores Rogelia Galeano de Ayala, Emigdia de las Nieves Vargas Martínez, Benita Isabel Ramírez De León, María Priscila Amarilla Vera, Teresa Teodula Martínez de Bogado, Margarita Teresa Gavilán de Riveros, Reina Isabel Trinidad Aranda Silva, Ediltrudis Falcón de Rodas, Buenaventura Morinigo de Salinas, Irma Yolanda Zarate de Macareño, Elsa Sabina Gómez Cardozo, José Aristides Cardozo Bogado, María Elizabeth Llano Goitia, Teodoro Antenor Amarilla González, Olinda Eusebia Bogado de Amarilla, Carmen Jacinta Gavilán Ferreira ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: La Abogada Nelly Matiauda Sosa, en nombre y representación de los Señores "*Rogelia Galeano de Ayala, Emigdia de las Nieves Vargas de Martínez, Benita Isabel Ramírez de Leon, María Priscila Amarilla Vera, Teresa Teódula Martínez de Bogado, Margarita Teresa Gavilán de Riveros, Reina Isabel Trinidad Aranda Silva, Ediltrudis Falcón de Rodas, Buenaventura Morinigo de Salinas, Irma Yolanda Zárate de Mascareño, Elsa Sabina Gómez Cardozo, José Artístides Cardozo Bogado, María Elizabeth Llano Goitia, Teodoro Antenor Amarilla González, Olinda Eusebia Bogado de Amarilla y Carmen Jacinta Gavilán Ferreira*" según testimonio de Poder General que acompaña, presenta Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 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.-----

Manifiesta la citada profesional que sus mandantes son jubilados del Magisterio Nacional conforme a las respectivas resoluciones administrativas que adjunta, y sostiene que las normativas impugnadas atentan contra los Arts. 14, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional y afectan los derechos de sus representados pues las mismas ordenan que la actualización de los haberes jubilatorios debe ser en igual tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.-----

En primer lugar, cabe señalar que la Sra. María Elizabeth Llano Goitia no acompañó ningún documento que acredite su calidad de jubilada del Magisterio Nacional, por lo que solamente me pronunciaré con respecto a los demás accionantes en los siguientes términos:-----

1- Con relación al Art. 8 de la Ley N° 2345/03, el Art. 103 de la Constitución Nacional 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° 2345/2003, ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con "...el mecanismo preciso a utilizar", pueden oponerse a lo...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"ROGELIA GALEANO DE AYALA Y OTROS C/  
EL ART. 8 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345".  
AÑO: 2015 - N° 157.**

...establecido en la norma constitucional transcrita, porque carecerán de validez (Art.137 CN). De ahí que al supeditar el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, 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, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.-

La Constitución Nacional ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "... en igualdad de tratamiento dispensando al funcionario público en actividad" (Art. 103 CN); la Ley N° 2345/03 supedita la actualización "...al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y al IPC calculado por el BCP, como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar "...el mecanismo preciso a utilizar": Decreto N° 1579/04, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor ajuste", que podría eventualmente servir de factor de ajuste pero no para actualizar, los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.

1.1.- El Art. 46 de la C.N. 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"*.

1.2.- 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.

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 íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.

Por otro lado, cabe destacar que si bien se dictó la Ley N° 3542/08, por la cual se modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, no obstante dicha modificación no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes se realizará en base al IPC, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha.

2) Sobre el Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 cabe señalar que los accionantes son Jubilados del Magisterio Nacional y la norma impugnada guarda relación con disposiciones de la Ley N° 1626/00 "De la Función Pública" que no le eran 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.

3) 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

Dra. Gladys Areiro de Medina  
Ministra

Abog. Arnaldo Leveña  
Secretario

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

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.-----

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. 8 de la Ley N° 2345/03 (modificado por Ley N° 3542/08) en relación con los Señores *Rogelia Galeano de Ayala, Emigdia de las Nieves Vargas de Martínez, Benita Isabel Ramírez de Leon, María Prisia Amarilla Vera, Teresa Teódula Martínez de Bogado, Margarita Teresa Gavilán de Riveros, Reina Isabel Trinidad Aranda Silva, Ediltrudis Falcón de Rodas, Buenaventura Morínigo de Salinas, Irma Yolanda Zárate de Mascareño, Elsa Sabina Gómez Cardozo, José Artístides Cardozo Bogado, Teodolfo Antenor Amarilla González, Olinda Eusebia Bogado de Amarilla y Carmen Jacinta Gavilán Ferreira*. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **PEÑA CANDIA** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, Doctora **BAREIRO DE MÓDICA**, por los mismos fundamentos.-----

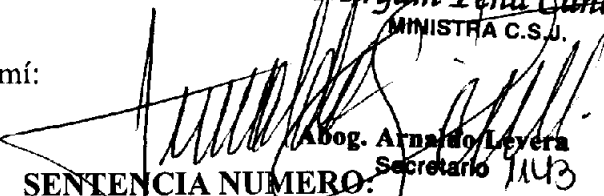
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

SENTENCIA NUMERO:

Asunción, 26 de agosto de 2.016.-

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. 8 de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" (modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08), en relación con los Señores Rogelia Galeano de Ayala, Emigdia de las Nieves Vargas de Martínez, Benita Isabel Ramírez de Leon, María Prisia Amarilla Vera, Teresa Teódula Martínez de Bogado, Margarita Teresa Gavilán de Riveros, Reina Isabel Trinidad Aranda Silva, Ediltrudis Falcón de Rodas, Buenaventura Morínigo de Salinas, Irma Yolanda Zárate de Mascareño, Elsa Sabina Gómez Cardozo, José Artístides Cardozo Bogado, Teodolfo Antenor Amarilla González, Olinda Eusebia Bogado de Amarilla y Carmen Jacinta Gavilán Ferreira.-----

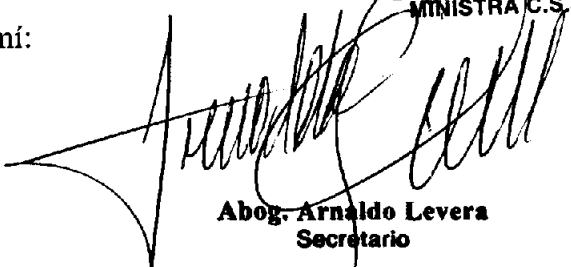
ANOTAR, registrar y notificar.-----

  
Dra. Gladys Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Ante mí:

  
Abog. Arnaldo Levera  
Secretario

