



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARGARITA CARDOZO DE OJEDA C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 Y LOS INCISOS Y) Y Z) DEL ART. 18 DE LA LEY N° 2345/03. AÑO: 2019 – N. ° 1061.



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Seiscientos setenta y dos

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *doce* días del mes de *Diciembre*, del año dos mil *veintetres*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **CESAR DIESEL JUNGHANNS, VÍCTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARGARITA CARDOZO DE OJEDA C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 Y LOS INCISOS Y) Y Z) DEL ART. 18 DE LA LEY N° 2345/03**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la accionante la señora **MARGARITA CARDOZO DE OJEDA**, 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 **DIESEL JUNGHANNS**, dijo: La señora **MARGARITA CARDOZO DE OJEDA**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY.1V° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y el Art. 18 incisos y) y z) de la Ley N°; 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO".

Consta en autos copia de la documentación que acredita que la accionante reviste la calidad de jubilada como docente del Magisterio Nacional - Resolución DGJP N° 1311 del 03 de junio de 2008.

La parte recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional al establecer un régimen diferente para los jubilados con relación al funcionario en actividad. Solicita la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas.

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro ESJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro 1

Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente 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 in fine de la CN- se refiere a la igualdad del reajuste de los haberes de los funcionarios activos e inactivos.-----

Es decir, 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, quedando el cálculo del porcentaje correspondiente de la actualización a cargo de la Caja de Jubilaciones pertinente. -----

Ahora bien, del análisis de la acción planteada tenemos que la Ley N° 3542/08 supedita la actualización 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, pero siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. -----

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° 3542/2008 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. -----

En lo que respecta a la impugnación del Art. 18° inc. y) de la Ley N° 2345/03 cabe manifestar que al constatarse que la recurrente reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional, la norma atacada no afecta sus derechos.-----

Finalmente, en relación a la objeción al Art. 18 inc. z) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga los Arts. 30, 31 y 32 de la Ley N° 1725/01, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por las disposiciones cuestionadas, se verifica más bien una impugnación genérica, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada. -----

Bajo tales fundamentos ya se ha pronunciado esta Magistratura en casos similares al de autos, en forma invariable y reiterada (Acuerdo y Sentencia N° 431 del 21 de abril de 2016). -----

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el parecer de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente 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 MARGARITA CARDOZO DE OJEDA, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO. -----

A su turno, el Doctor **RÍOS OJEDA** dijo: 1. Por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado la señora MARGARITA CARDOZO DE OJEDA, se



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARGARITA CARDOZO DE OJEDA C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 Y LOS INCISOS Y) Y Z) DEL ART. 18 DE LA LEY N° 2345/03. AÑO: 2019 – N. ° 1061.



presenta en su calidad de jubilada del Magisterio Nacional, a fin de solicitar a esta Corte Suprema de Justicia la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad del art. 1 de la Ley N° 3542/2008 y de los Inc. "y" y "z" del art.18 de la Ley N° 2345/2003. -----

2. Acredita la calidad que invoca con los documentos que obran a fs. 2 y 3 de autos. -----

3. Ya en el estudio de la acción, con relación al Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, vemos que el Art. 103 de la C.N. 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° 3542/2008, ni una Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo que establezca un mecanismo de cálculo contrario a la norma constitucional, pueden oponerse a lo establecido en ella, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.).--

4. La Constitución Nacional ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "...en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad" (Art. 103 C.N.); la Ley N° 3542/2008 supedita la actualización a "...la variación del índice de Precio del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay como tasa de actualización para los jubilados y pensionados del sector público". -----

5. 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". -----

6. 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. -----

7. La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorecen de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes deben ser actualizados en igual porcentaje y tiempo que el utilizado por 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. 8. 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, una norma directamente operativa que contiene el reconocimiento de garantías positivas y negativas exigibles jurisdiccionalmente. -----

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Victor Rio Ojeda
Ministro

9. 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. Atento a lo manifestado soy del parecer que debe declararse la inconstitucionalidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08.-----

10. En cuanto al Art. 18, Inc. y) de la Ley N° 2345/03 vemos que la accionante no se encuentra legitimada a los efectos de su impugnación, por ser jubilada del Magisterio Nacional y, en consecuencia, se encuentra excluida de la aplicación de la Ley N° 1626/00, por expresa disposición del art. 2 inc. F) de esta última ley, por ello la acción de inconstitucionalidad presentada contra Art. 18, Inc. y) de la Ley N° 2345/03 debe ser rechazada. -----

11. Analizando la acción de inconstitucionalidad presentada contra el Inc. z) del Art. 18° de la Ley 2345/03, se observa que en la fundamentación de la misma no se manifiestan los agravios concretos que afectan a la accionante por lo que corresponde su rechazo. -----

12. Por lo manifestado precedentemente, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, debe declararse inaplicable para la señora MARGARITA CARDOZO DE OJEDA el Art. 1 de la Ley N° 3542/08. ES MI VOTO. -----

A su turno, el Doctor **SANTANDER DANS**, dijo: la señora MARGARITA CARDOZA DE OJEDA, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA YAMPLIA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y el Art. 18 inciso y) y z) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO".-----

Obra en autos la constancia que la accionante tiene la calidad de jubilada como Docente del Magisterio Nacional, conforme a la Resolución DGJP N° 1311 del 03 de junio de 2008. -----

La parte recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 14, 46, 47, 86, 88, 92, 103, 109 y 137 de la Constitución Nacional, al establecer un régimen diferente para los jubilados con relación al funcionario público en actividad. -----

En relación a las objeciones contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08, que 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*". Vemos que la segunda parte de la disposición regula la actualización, estableciendo que ella debe ser realizada atendiendo al IPC del ejercicio fiscal anterior, calculado por la Banca Matriz. -----

Por su parte, el texto constitucional en el Art. 103, dispone: "*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*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARGARITA CARDOZO DE OJEDA C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008 Y LOS INCISOS Y) Y Z) DEL ART. 18 DE LA LEY N° 2345/03. AÑO: 2019 – N. ° 1061.

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". -----

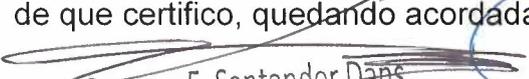
La disposición constitucional previene que todo ajuste a los haberes jubilatorios debe ser hecho dando igual tratamiento a los funcionarios pasivos y activos. En cambio, la lectura comparativa de la ley y la Carta Magna permite comprender la existencia de vulneración constitucional, debido a que cuando la ley dispone acerca de las actualizaciones, lo hace utilizando una tasa distinta a la que es tenida en cuenta para los funcionarios en actividad. Queda constatada entonces la inconstitucionalidad por vulneración de la supremacía, por un lado, y por el otro infringe el derecho a la igualdad, garantía materializada solamente cuando ante una situación determinada, se dispensa a todas las personas el mismo tratamiento, y en el caso que nos ocupa ni la Ley N° 2345/03 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional. -----

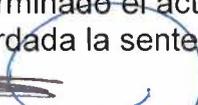
En relación al inciso z) del Art. 18 de la Ley N° 2345/03, la parte accionante se limitó a objetar la disposición, sin enunciar la manera en que entiende que ella infringe la Carta Magna y con ello termina afectada. -----

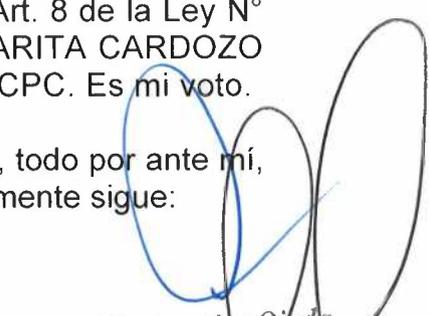
Finalmente, respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, la disposición no afecta a la parte recurrente, dado que la misma tiene el carácter de jubilada como docente del Magisterio Nacional. -----

Por las consideraciones hechas precedentemente, conforme al Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde 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 lo que afecta a los derechos de la señora MARGARITA CARDOZO DE OJEDA, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. 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:


Gustavo E. Santander Dans
Ante Ministro


Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.


Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 672

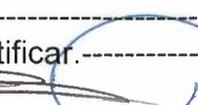
Asunción, 12 de Diciembre de 2023.-

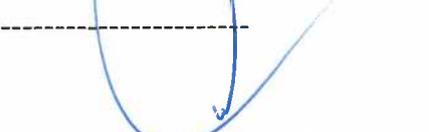
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR *parcialmente* a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar respecto a la accionante **MARGARITA CARDOZO DE OJEDA**, la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C. -----

ANOTAR, registrar y notificar. -----


Gustavo E. Santander Dans
Ante mí
Ministro


Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.


Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

