CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR FERMIN GALEANO ROLON Y OTROS C/ ARTS. 2, 8 MODIFICADO POR LA LEY N° 3542/2008 EN SU ART. 1, 18 INC. "Y" DE LA LEY N°2345/03 Y EL ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04. AÑO: 2019 N° 187. ----------

RECIBIDO ESTAMPILLA CIVIL 25 JUL 2024 Lic. Yanise Colmán

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos cinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintidos días, del mes de julio, del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores, **CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS, GUSTAVO SANTANDER DANS y VÍCTOR RÍOS OJEDA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR FERMIN GALEANO ROLON Y OTROS C/ ARTS. 2, 8 MODIFICADO POR LA LEY N° 3542/2008 EN SU ART. 1, 18 INC. "Y" DE LA LEY N°2345/03 Y EL ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/04,** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por **FERMIN GALEANO ROLON Y OTROS**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogada.----------

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: ----------

C U E S T I O N:

¿Es procedente la Acción de inconstitucionalidad deducida?----------

A la cuestión planteada el Doctor **DIESEL JUNGHANNS** dijo: Los señores **FERMIN GALEANO ROLON, ADELA RAMONA FLORES LOPEZ, WILMA ELISABET SOTELO DE MOREL, MARIO RUBEN ENCINA RIVAROLA, JORGE SANTIAGO BOGADO SOSA, RUFINO LEZCANO QUINTANA, JUAN DE ROSA AYALA SILVERO, MARIA GRACIELA MICHALIK DE BENITEZ, ELSA PATRICIA SOLIS DE LUGO y NORMA HAIDE BOGADO DE CABRERA**, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley No 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 PÚBLICO", Arts. 2 y 18 inciso y) de la Ley No 2345/03 y el Art. 6 del Decreto No 1579/2004 reglamentario de la Ley No 2345/03. ----------

Consta en autos copia de las respectivas documentaciones que acreditan que los accionantes revisten la calidad de jubilados como docentes del Magisterio Nacional. ----------

La parte recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts.46, 47, 88,101, 102, 103 de la Constitución Nacional al impedir que su haber jubilatorios sea actualización en igualdad de tratamiento dispensado a los docentes públicos en actividad. Solicita 12 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*

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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 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 No 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 utilizarla 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. 137delaCN. ----------

En relación a la impugnación referida al Art. 18° inc. y) de la Ley 2345/03, cabe manifestar que al constatarse que los recurrentes revisten la calidad de jubilados del Magisterio Nacional, la norma atacada no afecta sus derechos. ----------

Finalmente, en lo atinente a la impugnación de Art. 2 de la Ley No 2345/03 y 6 delDecretoN°1579/2004, 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. ----------

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 los señores FERMIN GALEANO ROLON, ADELA RAMONA FLORES LOPEZ, WILMA ELISABET SOTELO DE MOREL, MARIO RUBEN ENCINA RIVAROLA, JORGE SANTIAGO BOGADO SOSA, RUFINO LEZCANO QUINTANA, JUAN DE ROSA AYALA SILVERO, MARIA GRACIELA MICHALIK DE

RECIBIDO ESTADO DE LA CAUSA 25 JUL 2024 Lic. Yanina Salinas

BENITEZ, ELSA PATRICIA SOLIS DE LUGO y NORMA HAIDE BOGADO DE CABRERA, ello de conformidad al Art. 555 del CPC.ES MI VOTO.----------

A su turno, el Doctor **RIOS OJEDA**, dijo: 1. Los accionantes se presentan en sus calidades de jubilados del Magisterio Nacional, a fin de solicitar a esta Corte Suprema de Justicia la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los art. 2, 8 (modificado por la Ley N° 2345/2003 en su art. 1), 180 inc. "y" de la ley 2345/03 y el art, 6 del Decreto 1579/04.----------

2. Acreditan la calidad que invocan con los documentos que obran a fs. 2/43 de autos. ----------

3. Entrando a examinar los agravios formulados por los accionantes en relación con las disposiciones legales impugnadas, cabe señalar en primer lugar que el Art. 20 de la Ley No 2345/03 fue derogado expresamente por el Art. 1° de la Ley N° 2527/04, por lo que ha dejado de tener eficacia jurídica. ----------

4. Prosiguiendo con el estudio, en primer lugar, debemos afirmar que el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 si bien modifica el Art. 8 de la Ley 2345/2003, los aspectos variados no afectan la parte sustancial que se cuestiona y los agravios constitucionales expresados por quien acciona siguen estando vigentes. En consecuencia, procedo al estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada contra el art. 1 de la Ley No 3542/2008. Así, 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 No 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.). ----------

5. 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". ----------

6. 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". ----------

7. 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. ----------

8. 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

Abg. Julio C. Pavon Martinez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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.----------

9. 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.----------

10. 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 No 3542/08. ----------

11. En cuanto al Art. 18, Inc. y) de la Ley No 2345/03 vemos que los accionantes no se encuentran legitimados a los efectos de su impugnación, por ser jubilados del Magisterio Nacional y, en consecuencia, se encuentran excluidos 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 No 2345/03 debe ser rechazada. ----------

11. Sobre la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, tenemos que el mismo 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 abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma. ----------

12. Por lo manifestado precedentemente, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, debe declararse inaplicable para los accionantes el art. 1 de la Ley N° 3542/08 que modifica el art. 8 de la Ley 2345/03. ES MI VOTO. ----------

A su turno, el Doctor **SANTANDER DANS,** dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos consideración en fecha 11/04/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 26/04/23. ----------

Los señores FERMIN GALEANO ROLON, ADELA RAMONA FLORES LOPEZ, WILMA ELISABETH SOTELO DE MOREL, MARIO RUBEN ENCINA RIVAROLA, JORGE SANTIAGO BOGADO SOSA, RUFINO LEZCANO QUINTANA, JUAN DE ROSA AYALA SILVERO, MARIA GRACIELA MICHALIK DE BENITEZ, ELSA PATRICIA SOLIS DE LUGO y NORMA HAIDE BOGADO DE CABRERA, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley No 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", el Art. 2 y 18 inciso y) de la Ley No 2345/03 " DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y el Art. 6 del Decreto No 1579/04, reglamentario de la Ley No 2345/03. ----------

Obra en autos la constancia que los accionantes tienen la calidad de jubilados como Docentes del Magisterio Nacional.----------

La parte recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 46, 47, 57, 88, 101, 102 y 103 de la Constitución Nacional, al impedir que su haber jubilatorio sea actualizado en igualdad de tratamiento dispensado a los docentes públicos en actividad.----------

En relación a las objeciones contra el Art. 1 de la Ley No 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 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 No 2345/03 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional. ----------

Respecto al Art. 2 de la Ley No 2345/03, si bien es cierto la disposición fue modificada mediante la Ley No 2527/04, los agravios enunciados no quedan en imposibilidad de ser estudiados. Sobre este artículo, cabe mencionar que cada aportante en su etapa de actividad, dio a la caja respectiva su aporte por cada mes que percibía su salario, sin prever emolumento alguno para reclamar el rubro de aguinaldo, por lo que en este sentido la disposición no infringe precepto constitucional alguno.----------

Respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso y) de la Ley No 2345/03, la disposición no afecta a los recurrentes, dado que los mismos tienen el carácter de jubilados como docentes del Magisterio Nacional. ----------

Respecto a la objeción al Art. 6 del Decreto No 1579/04, que reglamenta el mecanismo de actualización de haberes jubilatorios previsto en el Art. 8 de la Ley N°

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo L. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

2345/03.La redacción actual de este artículo conforme al Art. 1 de la Ley No 3542/08 resulta suficiente puesto que ahora se encuentra inserto en la norma el mecanismo a ser utilizado, que dando el Decreto sin utilidad práctica para el caso concreto, por lo que el estudio resulta inoficioso. ----------

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 delArt.1delaLey No 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley No 2345/03, en lo que afecta a los derechos de los señores FERMIN GALEANO ROLON, ADELA RAMONA FLORESLOPEZ,WILMA ELISABETH SOTELO DE MOREL, MARIO RUBEN ENCINARIVAROLA,JORGE SANTIAGO BOGADO SOSA, RUFINO LEZCANO QUINTANA,JUANDEROSA AYALA SILVERO, MARIA GRACIELA MICHALIK DE BENITEZ,ELSAPATRICIA SOLIS DE LUGO y NORMA HAIDE BOGADO DE CABRERA, 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:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 805

Asunción, 22 de julio de 2024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

HACER LUGAR PARCIALMENTE a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia declarar inaplicable el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 con relación a los accionantes, **FERMIN GALEANO ROLON, ADELA RAMONA FLORES LOPEZ, WILMA ELISABET SOTELO DE MOREL, MARIO RUBEN ENCINA RIVAROLA, JORGESANTIAGO BOGADO SOSA, RUFINO LEZCANO QUINTANA, JUAN DE ROSA AYALA SILVERO, MARIA GRACIELA MICHALIK DE BENITEZ, ELSA PATRICIA SOLIS DE LUGO y NORMA HAIDE BOGADO DE CABRERA**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C. ----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ante mí: