CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR LAUREANA DIAZ VDA. DE ORTIZ Y MARIA LAURA ORTIZ DIAZ C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, Y CONTRA EL ART. 08 Y 18 INC. U) DE LA LEY N° 2345/03 Y CONTRA EL ART. 8° Y 18° INC. U) DE LA LEY 2345/03 Y EL ART 6° DEL DECRETO N°1579/2004. -AÑO: 2019. N°: 2091.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 15-10-2019

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil treinta y ocho

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los catorce días del mes de Octubre 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 CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR LAUREANA DIAZ VDA. DE ORTIZ Y MARIA LAURA ORTIZ DIAZ C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, Y CONTRA EL ART. 08 Y 18 INC. U) DE LA LEY N° 2345/03 Y CONTRA EL ART. 8° Y 18° INC. U) DE LA LEY 2345/03 Y EL ART 6° DEL DECRETO N°1579/2004",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por **LAUREANA DIAZ VDA. DE ORTIZ Y MARIA LAURA ORTIZ DIAZ**, 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: ----------

C U E S T I Ó N:

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

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANNS**.----------

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presentan ante esta Corte, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, las señoras Laureana Díaz Vda. de Ortiz y María Laura Ortiz Díaz, con el objeto de impugnar de inconstitucionalidad 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*"; el Art. 18° inc. u) de la Ley 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público";* el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004.----------

A los efectos de acreditar legitimación activa, las accionantes, quienes revisten la calidad de herederas de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, acompañan copia de la Resolución DGJP-B. N° 2691 de fecha 14 de julio de 2.017.----------

La parte recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts. 14, 46 primera parte, 47, 86, 88, 92, 103, 109 y 137 de la Constitución Nacional, aduciendo que dichas normas desvirtúan la garantía constitucional de igualdad de tratamiento para funcionarios activos y jubilados, al establecer un criterio de actualización de haberes jubilatorios diferente al de la actualización de salarios de los funcionarios activos, contraviniendo de esta forma la prohibición de toda discriminación contemplada en la Carta Magna.----------

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°*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", 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 período 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 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).----------

Pues bien, una cosa es la equiparación salarial y otra es la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional arriba transcripta. 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 del Ministerio de Hacienda 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.

Debemos entender 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, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución). ----------

RECIBIDO 15-10-2024

Por su parte, el Art. 18° Inc. u) de la Ley N°2345/2003 dispone: "*A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ...u) el Artículo 92 de la Ley 222/93*". Cabe manifestar que al constatarse que las accionantes revisten el carácter de pensionadas de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones en su calidad de herederas de Efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, la norma atacada no afecta sus derechos. ----------

Ahora bien, en cuanto a la impugnación del Art. 6° del Decreto Nº 1579/2004, corresponde el rechazo, pues el mismo es reglamentario del Art. 8° de la Ley N º 2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción instituida en la Ley N º 3542/2008 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 Nº 1579/2004.----------

En conclusión, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente 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 las accionantes. Es mi voto. ----------

A su turno, el Ministro **GUSTAVO SANTANDER DANS**, dijo: Previo al estudio de la cuestión planteada, es oportuno advertir que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 07/09/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 30/10/23. Dicho esto, pasaré al análisis de fondo de la presente acción de inconstitucionalidad.----------

Las señoras LAUREANA DIAZ VDA. DE ORTIZ y MARIA LAURA ORTIZ DIAZ, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° *3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 – y contra Art. 18, Inc. u) 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 Reglamentario N° *1579/2004.* ----------

En autos se constata copias de las documentaciones que acreditan que las recurrentes revisten la calidad de pensionada en el carácter de herederas de efectivo de las FF.AA. ----------

Las recurrentes sostienen que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 14, 46, 47,86, 92, 103, 109 y 137 de la Constitución Nacional. ----------

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 del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.*----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 a la impugnación presentada contra el Art. 18 inciso u) de la Ley N° 2345/03 – en cuanto deroga la disposición contenida en la ley N° 222/93 "*Orgánica de la Policía Nacional",* en este punto de análisis debemos tener en cuenta que las señoras LAUREANA DIAZ VDA. DE ORTIZ y MARIA LAURA ORTIZ DIAZ accionan en carácter de pensionadas de Efectivo de Las FF:AA, por tanto la disposición que pretenden reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no resulta aplicable a las mismas. ----------

Respecto a la objeción al Art. 6 del Decreto N° 1579/04, que reglamenta el mecanismo de actualización de haberes jubilatorios previsto en el Art. 8 de la Ley N° 2345/03. La redacción actual de este artículo conforme al Art. 1 de la Ley N° 3542/08 resulta suficiente, puesto que ahora se encuentra inserto en la norma el mecanismo a ser utilizado, quedando el Decreto sin utilidad práctica para el caso concreto, por lo que el estudio resulta inoficioso.----------

Conforme a lo precedentemente expuesto y en concordancia con el Dictamen 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 –Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- en relación a las señoras LAUREANA DIAZ VDA. DE ORTIZ Y MARIA LAURA ORTIZ DIAZ, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. Es mi voto. ----------

A su turno, el **Doctor RIOS OJEDA,** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante el doctor **DIESEL JUNGHANNS,** 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: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR LAUREANA DIAZ VDA. DE ORTIZ Y MARIA LAURA ORTIZ DIAZ C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542 "QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03, Y CONTRA EL ART. 08 Y 18 INC. U) DE LA LEY N° 2345/03 Y CONTRA EL ART. 8° Y 18° INC. U) DE LA LEY 2345/03 Y EL ART 6° DEL DECRETO N°1579/2004. -AÑO: 2019. N°: 2091.----------

SENTENCIA NÚMERO: 1038

Asunción, 14 de Octubre de 2024 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

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 la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 en relación a las señoras **LAUREANA DIAZ VDA. DE ORTIZ Y MARIA LAURA ORTIZ DIAZ**, de conformidad al Art. 555 del C.P.C. ----------

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

Ante mí:

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

15 -10- 2024