CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "CONTRA ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". N° 1556. AÑO 2008. ----------**

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 15-10-2024 Roque López Franco Asistente

**ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:** Mil cuarenta

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los catorce días del mes de Octubre 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 GUSTAVO SANTANDER DANS, VÍCTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "CONTRA ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004"**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por las señoras Josefina Núñez Vda. de Ortigoza, Marlore Vázquez Santacruz, Liz Yoana Vázquez Santacruz, Perla Vázquez Santacruz y Nilsen Pelusa Vázquez Santacruz, 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 DANS.**----------

A la cuestión planteada, el Doctor **DIESEL JUNGHANNS,** dijo: Las accionantes, identificadas en el escrito de presentación de la acción (s. 7/44), por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 8** (modificado por el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** *"QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N 2345/03, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. ISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO) y* ***18 inciso w)*** de la Ley N° 2345/03 *"DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO",* y contra el **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04** *"POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N 2345. DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"*. Para el efecto arriman a estos autos los documentos que acreditan su calidad de herederas de Jubilados de las Fuerzas Armadas de la Nación. ----------

**Que, en primer lugar, debo lamentar el lapso transcurrido desde la promoción de esta acción de inconstitucionalidad, más esta Magistratura no puede permitir más demora que la ya generada, debido a que estos autos llegaron a mi Gabinete recién en fecha 19 de noviembre de 2020.----------**

Alegan las accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46 y 103 de la Constitución y fundan su acción manifestando, entre otras cosas, que: "(...) *la LEY 2345/03* ***no cumple ni garantiza la igualdad de los activos con los pasivos****".* ----------

Con respecto a la impugnación del Artículo **8 de la Ley N° 2345/03** (modificado por el **Articulo 1 de la Ley Nº 3542/08**), entendemos que tal modificación no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, pues sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con la variación del índice de Precios del



Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Ravón Martínez
Secretario

Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P). El mismo prescribe: *"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"* (Negritas y Subrayado son míos).----------

De la norma transcripta se desprende que el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al *"Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay"* como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 103 de la Constitución que dice: *"La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad".*----------

Ante la norma transcripta, cabe mencionar que las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes de la clase pasiva, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias provisionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.----------

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

El Articulo 46 de la Constitución dispone: *"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 injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios".* Asimismo, el Articulo 47 num. 2) reza: *"El Estado Garantizara a todos los habitantes de la República: ... 2. "La igualdad ante las leyes..."* Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa.----------

Que, **el inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03** atacado en autos, deroga el Articulo 187 de la Ley Nº 1115/97 *"Del Estatuto del Personal Militar que dice: "El haber de retiro se establecerá sobre el monto total del último sueldo que tuviere el personal en el momento de pasar a inactividad. Los haberes del personal en inactividad serán equiparados en la misma proporción que los haberes del personal del servicio activo de la misma jerarquía. Este beneficio alcanza igualmente a aquellos que hayan obtenido su haber de retiro con anterioridad a la vigencia de la presente ley".*----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA 15-10-2024

Que al ser derogado el Articulo 187 de la Ley Nº 1115/97 por el inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03, se produce la existencia de un "efecto retroactivo" sobre los beneficios ya adquiridos por las recurrentes, garantizados previamente por el Articulo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto esta última previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público en actividad, creando de esta manera una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03).----------

La normativa contemplada en el Articulo 18 inc. w) de la Ley Nº 2345/03 contraviene el Articulo 14 de la Constitución que dice: *"Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado".* ----------

Es de entender que ninguna Ley ordinaria puede derogar derechos consagrados en la Constitución, en virtud de la Supremacía de esta. Si se opone a lo establecido en preceptos constitucionales carecerá de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 137 de la Ley Suprema que dice: *"La ley suprema de la República es la Constitución… Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución".*----------

En cuanto a la impugnación del **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04**, cabe señalar que al ser derogado el Articulo 8 de la Ley Nº 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida en la Ley Nº 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. Por tanto, el caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta normativa, 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 lo manifestado precedentemente concluyo que las normas impugnadas en autos (Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 y Artículo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03) contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales previstos en los Artículos 14 *"De la Irretroactividad de la Ley"*, 46 *"De la Igualdad de las personas"*, 47 num. 2) *"De las Garantías de la Igualdad"*, 103 *"Del Régimen de Jubilaciones"* y *137 "De la Supremacía de la Constitución"* de la Constitución siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable. ----------

Por tanto, opino que corresponde ***hacer lugar parcialmente*** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida; y en consecuencia, declarar respecto de las accionantes la inaplicabilidad del **Articulo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y **del inciso w) del Artículo 18 de la Ley 2345/03. Es mi voto.** ----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: ----------

Se presentan las Señoras Josefina Núñez Vda. de Ortigoza, Marlore Vázquez Santacruz, Liz Yoana Vázquez Santacruz, Perla Vázquez Santacruz y Nilsen Pelusa Vázquez Santacruz, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueven



Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 inciso w) de la Ley N° 2145/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y contra el Art 6 del Decreto N° 1579/04. Sostienen que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, al establecer un régimen de actualización de haberes jubilatorios y pensiones distinto al de los funcionarios en actividad.----------

Las recurrentes adjuntan en autos copias debidamente autenticadas de la Resolución DGJP N° 1878 del 01 de agosto de 2008 y el Decreto N° 19066 de fecha 17 de noviembre de 1997, con las cuales acreditan la calidad de Herederas de Efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación.----------

Respecto al Art. 8 de la Ley N° 2345/03, si bien es cierto, la disposición fue modificada mediante la Ley N° 3542/08, los agravios enunciados no quedan en imposibilidad de ser estudiados. El citado Artículo 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 N° 2345/03 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional. ----------

En relación al art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 las recurrentes se limitaron a objetar las disposiciones señaladas sin enunciar de qué manera el artículo impugnado infringe disposiciones Constitucionales y el perjuicio que les ocasiona, por lo que al no hallarse reunidos los presupuestos establecidos por los Arts. 550 y 552 del Código Procesal Civil, no corresponde su estudio.----------

Finalmente respecto 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 Nº 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, quedando el Decreto sin utilidad práctica para el caso concreto, por lo que el estudio resulta inoficioso. -

RECIBIDO ESTADÍSTICA JUDICIAL 15 -10- 2024

Por las consideraciones hechas precedentemente, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley N° 2345/03, y su modificación dispuesta por la Ley Nº 3542/08 en relación a las accionantes. **Es mi voto.** ----------

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA** dijo: que se adhiere al voto del Ministro preopinante, 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: ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

**SENTENCIA NÚMERO:** 1040

Asunción, 14 de Octubre de 2.024.-

**Y VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, 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 Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03, y del inciso w) del Artículo 18 de la Ley 2345/03, en relación a las Señoras **JOSEFINA NUÑEZ VDA. DE ORTIGOZA, MARLORE VÁZQUEZ SANTACRUZ, LIZ YOANA VÁZQUEZ SANTACRUZ, PERLA VÁZQUEZ SANTACRUZ Y NILSEN PELUSA VÁZQUEZ SANTACRUZ**, 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

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA