CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PROMOVIDA POR MARIA ELENA VARGAS VDA. DE NOGUERA C/ LOS ARTS. 8° Y 18° INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03 Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3545/2008". AÑO: 2021. Nº: 991465. ----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 10 -10- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil veinticuatro

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los nueve 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, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PROMOVIDA POR MARIA ELENA VARGAS VDA. DE NOGUERA C/ LOS ARTS. 8° Y 18° INC. Y) DE LA LEY N° 2345/03 Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3545/2008",** a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por la señora María Elena Vargas Vda. de Noguera, 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 O N:

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

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

A la cuestión planteada, el Ministro **Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS** dijo: Antes de entrar al estudio de la cuestión planteada, es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 27/06/23 y he procedido a emitir mi voto en fecha 03/07/23. ----------

Seguidamente corresponde el estudio de la Acción de Inconstitucionalidad planteada por la señora MARIA ELENA VARGAS VDA. DE NOGUERA, por derecho propio y bajo patrocinio del Abg. Rolando Salinas promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 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*", y el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 *"QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO".*------

Obran en autos las constancias que la accionante tiene la calidad de jubilada como funcionaria de la administración pública, conforme a la Resolución N° 2206 de fecha 17 de setiembre de 2003.----------

La recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 6, 14, 102, 103, 132, 137 y 247 de la Constitución Nacional, al alterar el mecanismo de actualización y alterar el sistema de determinación de la remuneración base.----------

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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,*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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 de 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 la 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 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional.----------

Respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley Nº 1626/2000, cabe manifestar que el mismo también conculca el Art.103 de la Constitución Nacional que dispone: "La ley garantiza la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en *actividad"*, consecuentemente, la disposición atacada crea mayores desigualdades en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art.1 de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art.8 de la Ley N° 2345/03. ----------

Por las consideraciones hechas precedentemente, conforme al Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar 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 y el Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, en lo que afecta a los derechos de la señora MARIA ELENA VARGAS VDA. DE NOGUERA, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. Es mi voto. ----------

A su turno, el Ministro **Doctor CÉSAR DIESEL JUNGHANNS**, dijo: ----------

Se presenta ante esta Corte, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, la Sra. **MARÍA ELENA VARGAS VDA. DE NOGUERA**, con el objeto de impugnar de inconstitucionalidad el Art. 1º 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" y el Art. 18 inc. y) de la de la Ley N° 2345/2003. ----------

La recurrente acompaña los documentos respectivos con los cuales acreditan la condición de jubilada de la Administración Pública.----------

Alega que la disposición objetada, vulnera lo dispuesto en los Arts. 46, 47, 88, 103 y 247 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. Manifiestan además que*: "Las disposiciones citadas, atentan y agravian el derecho a los jubilados y pensionados al discriminar los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales y de implementarse así, constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos".* ----------

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. 1º 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 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. 1º de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8º 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. ----------

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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** 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). ----------

En relación a la impugnación del 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003, cabe manifestar que al constatarse que el recurrente reviste la calidad de funcionario público, dicho artículo, claramente vulnera el mecanismo de actualización del correspondiente haber jubilatorio, circunstancia igualmente analizada en párrafos anteriores. Se observa claramente, que dicho artículo, deroga una norma que garantiza la actualización de haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.----------

En conclusión, considero que corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, como también la del artículo 18° inc. y) de la Ley N° 2345/2003, con relación a la accionante. **Es mi voto.** ----------

A su turno, el Ministro **Doctor VICTOR RÍOS OJEDA**, dijo: ----------

1. La señora **MARIA ELENA VARGAS VDA. DE NOGUERA**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad de jubilada de la Administración de Pública, conforme a la Resolución DGJP N° 2206 de fecha 17 de setiembre de 2003 del Ministerio de Hacienda cuya copia acompaña, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra: **ART. 8 y18 INC Y) DE LA LEY 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO, Y EL ART. 1° DE LA LEY 3545/2008"**. ----------

2. Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 102, 103 y 137 de la Constitución Nacional y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas impiden la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. ----------

3. El **art. 1° de la Ley N° 3.542/08** (que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2.345/03), no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo a la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P)". ----------

4. Dicho artículo dice: *"Conforme lo dispone el art. 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"* (Negritas y subrayados son míos). ----------

5. De la norma transcripta se desprende que la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones se sujeta al "*Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay*" como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el art. 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"*, y como consecuencia, lo dispuesto también por el art. 14 de la Ley Suprema que dice: *"Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado"*. ----------

6. La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional (art. 103) implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los funcionarios activos debe favorecer de igual modo a los jubilados, mediante la actualización de sus haberes en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto a los funcionarios 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.----------

7. El art. 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 injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios"* Asimismo, el art. 47 num. 2) reza: "*El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: ... "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. ----------

8. Es de entender que ninguna ley puede oponerse a lo establecido en preceptos constitucionales, pues carecería de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el art. 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"*. ----------

9. De ahí que la aplicación de dicho dispositivo jurídico, ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus artículos 46 "De la igualdad de las personas", 47 num. 2) "De las garantías de igualdad" y 103 "Del régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos", al impedir a la accionante a percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilada, que sea digno y le garantice un nivel de vida óptimo y básico. ----------

10. Es de resaltar 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 del sector pasivo, 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

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado. ----------

11. Con relación al art. **18 inc. y) de la Ley 2345/03** "Que deroga los arts. 105 y 106 de la Ley 1626/00 de la Función Pública", opino que esta disposición contraviene principios constitucionales establecidos en los arts. 14, 46 y 103 de la Carta Magna. Ello es así puesto que el art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que la ley debe garantizar que la actuación de los haberes jubilatorios sea en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, sin embargo, la norma en cuestión subordina dicha actualización a la variación del índice de precio del consumidor (IPC) fijado por el Banco Central del Paraguay (BCP) ante lo cual esta impugnación debe prosperar. ----------

12. Por tanto, en virtud a lo manifestando, opino que corresponde **hacer lugar** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar respecto de la accionante la inaplicabilidad del **art. 1 de la ley Nº 3542/08** (que modifica el art. 8 de la Ley N° 2345/03), **y el art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03**. 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: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 1024

Asunción, 9 de octubre 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 a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Art. 1° de la Ley Nº 3542/08 "Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 y el Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03**, con relación a la Señora **MARIA ELENA VARGAS VDA. DE NOGUERA**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C.---------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA