CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MIGUELA AZCONA OVIEDO VDA. DE GODOY C/ ART. 1° DE LA LEY N°3542/08 DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 Y ART. 1° DE LA LEY N°4622/2012 QUE MODF. EL ART. 6 DE LA LEY N°3542/2008. AÑO: 2018 N°:1637.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 25-09-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Novecientos setenta y seis

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintitres días del mes de Septiembre 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 DIÉSEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MIGUELA AZCONA OVIEDO VDA. DE GODOY C/ ART. 1° DE LA LEY N°3542/08 DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 Y ART. 1° DE LA LEY N°4622/2012 QUE MODF. EL ART. 6 DE LA LEY N°3542/2008",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Miguela Azcona Oviedo Vda. De Godoy por derecho propio 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: **DIÉSEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA, SANTANDER DANS** .----------

A la cuestión planteada, el **Doctor DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: La señora **MIGUELINA AZCONA OVIEDO VDA. DE GODOY**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1°de la Ley N° 3542/08 "*QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMAN SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, EL Art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003, ART. 1° DE LA LEY 4622/2012 QUE MODF. EL ART. 6° DE LA LEY N°3542/08.----------

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que la accionante reviste la calidad de pensionada como heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación-Resolución N° 1416 del 3 de julio de 2003.----------

La recurrente alega que el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 viola lo dispuesto en los Arts. 14, 46, 57, 103 y 137 de la Constitución Nacional, ya que vuelve a perjudicar a las viudas y herederas del personal policial retirado. Solicita se haga lugar a la acción promovida por ajustarse a derecho.----------

La acción se centra en 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 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 Indice de Precios del Consumidor calculados por el Banco*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 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.----------

Respecto a la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley 2345/2003 en cuanto deroga el Art. 187 de la Ley 1115/97, establecía: "*El haber de retiro se establecerá sobre el monto total del último sueldo que tuviere el personal al 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*".----------

Esta disposición regula el monto a percibir por quien obtenga su pase a retiro y establece la equiparación de sus haberes en la misma proporción que los del personal en servicio activo. De la exposición del recurrente surge que sus agravios se centran en la derogación en cuanto a la equiparación de haberes. El Art. 103 de la Constitución Nacional en su último párrafo dispone: "*La Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*", desprendiéndose de este texto que la protección alcanza a la actualización de los haberes, quedando, por tanto, excluida la

RECIBIDO ESTADO Civil 25-09-2024 Raquel López Franco

protección respecto a la equiparación. Al disponer el derogado Art.187 de la Ley 1115/97 sobre la equiparación de los haberes, vemos que la derogación dispuesta por el cuestionado Art. 18 inc. w) no colisiona con ninguna disposición constitucional, por lo tanto, no se encuentra vulnerado derecho constitucional alguno del recurrente.----------

En lo que respecta a la objeción formulada por la accionante al Art. 1 de la Ley N° 4622/2012 que modifica el Art. 6º de la Ley 2345/03, esta última disposición legal, no ha sufrido modificación alguna en su redacción, del examen del mismo, procediendo al cotejo de las disposiciones señaladas, se aprecia que ha sido más bien ampliada, contemplando derechos y beneficios a herederos del personal militar y policial, fallecidos en acto de servicio, lo cual no es el caso planteado por la accionante, resultando en consecuencia inoficioso un pronunciamiento.----------

Conforme a lo precedentemente expuesto, 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 la señora MIGUELINA AZCONA OVIEDO VDA. DE GODOY, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ES MI VOTO.----------

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

1. La señora MIGUELINA AZCONA OVIEDO VDA. DE GODOY, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra **el art. 1° de la Ley N° 3542/2008**, que modifica y amplia la Ley N° 2345/2003 *"De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"* y el articulo. 1° de la Ley N° 4622/2012 que modifica. el art.6° y 18° inc. W) de la Ley N° 2345/ 2003 Acompaña debidamente los documentos que acredita la calidad de pensionada como heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, conforme a la Resolución N° 1416, de fecha 03 de Julio de 2003.----------

2. Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46 57, 103 y 137 de la Constitución Nacional y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas atacadas legislan retroactivamente y de forma negativa para aquellas personas que ya fueron beneficiadas con los haberes bajo el imperio de otra ley anterior.-
3. El **art. 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), 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 con 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 Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizaran anualmente, de oficio, por dicho Ministerio.* ***La tasa de actualización será la variación del Indice 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 Subrayado 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 *"Indice de*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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"*, y como consecuencia, lo dispuesto también por el Articulo 14 de la Ley Suprema que dice: *"Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado".*----------

6. 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 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".*----------
7. De ahí que la aplicación de dicho dispositivo jurídico ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 "De la Irretroactividad de la Ley", 46 "De la Igualdad de las Personas", 47 numeral 2. "De las Garantías de la Igualdad" y 103 "Del Régimen de Jubilaciones de los funcionarios Públicos", al impedir a la accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de pensionada, que sea digno y le garantice un nivel de vida optimo y básico.----------
8. 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 pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.----------
9. El Artículo 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.----------
10. Con relación al artículo 6° de la ley en cuestión, no afectan los derechos de la accionante, puesto que la misma es sujeto pasivo -hereda- y el sistema por el cual han adquirido el beneficio es anterior a la Ley N° 2345/03 y por tanto no pueden agraviarse de algo que han adquirido, que se ha incorporado a su patrimonio y que le resulta propios e inmodificables. ----------
11. Con respecto a la impugnación del articulo 18 inc. w) de la Ley N°2345/03, considero que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Carta Magna, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.----------

25 -09- 2024

12. Corrida vista al Ministerio Publico, conforme lo establece el Art. 554 del C.P.C, el fiscal adjunto Augusto Salas Coronel, recomendó hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad, según el dictamen n° 487, de fecha 08 de marzo de 2023, obrante a fs. (23,24 y 25) de autos.----------

Por tanto, en virtud a lo manifestado precedentemente, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida**, y en consecuencia, declarar respecto de la accionante, la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03) y **el Articulo 18 inc. w) de la Ley N°2345/2003**. Es mi voto.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 29/12/2023 y he procedido a emitir mi voto en fecha 01/02/24.----------

La señora MIGUELÁ AZCONA OVIEDO VDA. DE GODOY, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley 3542/08 y contra los Arts. 6 y 18 inc.w) de la Ley N° 2345/03 *"DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SÍSTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"* y el Decreto N° 1579/04, reglamentario de la Ley 2345/03.----------

Obra en autos la constancia que la accionante tiene la calidad de pensionada como viuda de un efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, conforme la Resolución N°1416 del 03 de julio de 2003.----------

La recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, al dejar de lado la actualización automática de equiparación con los del servicio activo, así como también manifiesta que sus haberes se verán disminuidos con la aplicación de las nuevas normas.----------

Respecto al Art. 1 de la Ley N° 3542/08 (que modificó el art. 8 de la Ley N° 2345/03), los agravios enunciados son estudiados a continuación. 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 Indice 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 jerárquica, 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° 3542/08 ni disposición alguna puede contravenir la jerarquía constitucional.-

Respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03, en lo referente a la derogación del Art. 187 de la Ley N° 1115/97, la derogación no afecta a la recurrente, dado que la misma tiene el carácter de pensionada como heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas.----------

En cuanto a la vulneración de sus derechos constitucionales que sostiene la accionante producida por el Art. 1 inc. a) de la Ley 4622/2012, que modificó el Art. 6 de la Ley N° 2345/03, la mencionada norma no le ha sido aplicada a la misma, ya que la Resolución mediante la cual se le otorga la pensión es de fecha anterior a la citada Ley, motivo por el cual considero que debe rechazarse la acción planteada al respecto, por no vulnerar los derechos de la peticionante.----------

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, en lo que afecta a los derechos de la señora MIGUELA AZCONA OVIEDO VDA. DE GODOY, 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: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:
Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 976

Asunción, 23 de Septiembre 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°3542/2008 que modifica el Art. 8° de la Ley N°2345/2003, **en relación a la señora MIGUELA AZCONA OVIEDO VDA. DE GODOY,** de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.-----

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:
Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA