CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: PERLA SANTACRUZ VDA. DE CANTERO C/ LOS ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N°2345/03 Y DECRETO N° 1579/2004 DEL 30/01/2004". AÑO: 2008 N°: 1644.----------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Novecientos cuarenta y siete

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los dieciseis 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 **CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RIOS OJEDA** y **GUSTAVO SANTANDER DANS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: PERLA SANTACRUZ VDA. DE CANTERO C/ LOS ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N°2345/03 Y DECRETO N° 1579/2004 DEL 30/01/2004",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Perla Santacruz Vda. de Cantero 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: **VICTOR RÍOS OJEDA, CESAR DIESEL JUNGHANNS y GUSTAVO SANTANDER DANS**.----------

A la cuestión planteada, el Doctor **VICTOR RÍOS OJEDA** dijo: La señora PERLA SANTACRUZ VDA. DE CANTERO, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 8** (modificado por **el Articulo 1 de la Ley N° 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*"); contra el **Articulo 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 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 PÚBLICO*". Para el efecto arrima a estos autos las instrumentales que acreditan su calidad de heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación.----------

Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46 y 103 de la Constitución y funda 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**, es de saber que el mismo actualmente ha perdido total virtualidad, ya que fue modificado por **el Articulo 1 de la Ley N° 3542/08,** sin embargo entendemos que la nueva norma 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), por lo que advertimos que los agravios manifestados por la recurrente persisten. La nueva norma 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***

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 articulo, 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 Articulo 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 núm. 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 esta 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 Articulo 18 de la Ley N° 2345/03 atacado en autos, deroga el Articulo 187 de la Ley N° 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*".----------

Que al ser derogado el Articulo 187 de la Ley N° 1115/97 por el inciso w) del Articulo 18 de la Ley N° 2345/03, se produce la existencia de un "efecto retroactivo" sobre los beneficios ya adquiridos por la accionante, garantizados previamente por el Articulo 103 de la Ley Suprema de la República en cuanto esta ultima previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector publico 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 Articulo 1 de la Ley N° 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 N° 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 transgredir 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 Articulo 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**, es de resaltar que al ser derogado el Articulo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) la normativa que lo reglamentaba (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 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. 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 (Articulo 1 de la Ley N° 3542/08 y Articulo 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03) contravienen manifiesta e indudablemente principios constitucionales, 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 la inaplicabilidad respecto de la accionante del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), y del **inciso w) del Articulo 18 de la Ley 2345/03**. Es mi voto.----------

A su turno el **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 11/04/23 y he procedido a emitir mi voto en fecha 21/04/23.----------

Seguidamente corresponde el estudio de la Acción de Inconstitucionalidad planteada por la señora **PERLA SANTACRUZ VDA. DE CANTERO,** por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*" y Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04 "*POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03*".----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

DR. CÉSAR M. DIESEL JUNGHANNS
PRESIDENTE C.S.J.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Argumenta que las normas impugnadas vulneran garantías y derechos establecidos en los Arts. 14, 46, 103, 132 y 137 de la Constitución Nacional. Así mismo, peticiona que por medio de la presente acción de inconstitucionalidad le sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones objetadas: consecuentemente se disponga la actualización del monto que la misma percibe mensualmente en concepto de pensión jubilatoria.----------

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 al Decreto DGJP N° 2508 de fecha 01 de octubre de 2007.----------

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 articulo, 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 titulo, 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.----------

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 relación a la impugnación presentada contra el 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 articulo 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.----------

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. 8 de la Ley N° 2345/03, y su modificación dispuesta por la Ley Nº 3542/08, en lo que afecta a los derechos de la señora **PERLA SANTACRUZ VDA. DE CANTERO**, de conformidad a lo establecido en él Art. 555 del CPC. Es mi voto.----------

A su turno el DOCTOR CESAR DIESEL JUNGHANNS, manifestó que se adhiere al voto del ministro preopinante **DOCTOR VICTOR RIOS OJEDA** 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: ----------

DR. CÉSAR M. DIESEL JUNGHANNS
PRESIDENTE C.S.J.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 947

Asunción, 17 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° 3542/08 (que modificó el Art. 8 de Ley N° 2345/08)y del inciso W) DEL Articulo 18 de la Ley 2345/03 en relación a la accionante, ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C.----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí: DR. CÉSAR M. DIESEL JUNGHANNS
PRESIDENTE C.S.J.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA