CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR BLANCA MELANIA PRESSER VDA. DE BÁEZ C/ ART. 1° DE LA LEY 3542 QUE MODF. Y AMPLIA LA LEY N°2345/03, SANCIONADA EL 26 DE JUNIO DE 2008; ARTS. 8° Y 18° INC. Y) DE LA LEY 2345/2003, SANCIONADA EL 17 DE DICIEMBRE DE 2003; Y ART. 6° DE SU DECRETO REGLAMENTARIO N°1579/04, DICTADO EN FECHA 30 DE ENERO DEL AÑO 2004. AÑO: 2020 N°:1390.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 16-09-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Novecientos treinta y seis.

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 RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR BLANCA MELANIA PRESSER VDA. DE BÁEZ C/ ART. 1° DE LA LEY 3542 QUE MODF. Y AMPLIA LA LEY N°2345/03, SANCIONADA EL 26 DE JUNIO DE 2008; ARTS. 8° Y 18° INC. Y) DE LA LEY 2345/2003, SANCIONADA EL 17 DE DICIEMBRE DE 2003; Y ART. 6° DE SU DECRETO REGLAMENTARIO N°1579/04, DICTADO EN FECHA 30 DE ENERO DEL AÑO 2004",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Blanca Melania Presser Vda. de Báez por derecho propio y bajo patrocinio de abogada.----------

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: La presente acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Sra. Blanca Melania Presser Vda. de Báez, por derecho propio y bajo patrocinio de abogada, contra los Arts. 1 de la Ley N°3542/2008, Art. 18 Inc. y) 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°1579/2004.----------

Acredita su legitimación activa en su calidad de heredera de efectivo retirado de las Fuerzas Armadas de la Nación, conforme copias autenticadas de resoluciones que se encuentran agregadas a autos.----------

Alegan que tales normas afectan principios constitucionales establecidos en los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional. Sostiene como fundamento de su pretensión que el hecho de que la ley determine que los haberes jubilatorios serán actualizados de oficio de

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

acuerdo al promedio de los incrementos de salarios del sector público a más de establecer el tope de dichas tasas de actualización a través del índice de precios al consumidor (IPC) pasarán a percibir menores beneficios que los que percibían bajo el amparo de las normativas especiales que les otorgaban similares beneficios a los de los funcionarios públicos en actividad.----------

Las normas impugnadas establecen:----------

El **Art. 1 de la Ley N°3542/2008**, que modifica el Art. 8 de la Ley N°2345/2003 establece: *"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".*

A su vez, el **Art. 18 Inc. y) de la Ley N°2345/2003**, establece: *"A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: .....y) los Artículos 105 y 106 de la Ley 1626/00...."*.----------

Y, el **Art. 6 del Decreto Reglamentario N°1579/2004**, dispone *"Mecanismo de actualización de los beneficios...."*.----------

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos, es menester aclarar -en primer término- el contenido y alcance del precepto constitucional cuyo quebrantamiento se alega. El Art. 103 de nuestra Carta Magna prescribe: *"Del Régimen de Jubilaciones. 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 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.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 16 -09- 2024 Ricque López Franco Actuante

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.----------

Finalmente, cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley N°2345/2003 - modificado por la Ley N°3542/2010-, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional aludida, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución).----------

Ahora bien, respecto a la acción planteada contra el Art. 18 Inc. y) de la Ley N°2345/2003, corresponde el rechazo pues la accionante es heredera pensionada de efectivo de la Policía Nacional, por tanto, la disposición que pretende reivindicar por medio de la presente acción no le es aplicable.----------

Y, por último, en cuanto al Art. 6 del Decreto N°1579/2004, corresponde el rechazo, pues el mismo es reglamentario del Art. 8 de la Ley N°2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción instituida en la Ley N°3542/2008 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Indice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N°1579/2004.----------

Por las razones precedentemente expuestas, notando que el Art. 8 de la Ley N°2345/2003 (modificado por el Art. 1 de la Ley N°3542/2008), aun con la modificación introducida, sigue colisionando el Art. 103 de nuestra Carta Magna, considero que corresponde hacer lugar parcialmente 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 -, en relación a la accionante, Sra. Melania Presser Vda. de Báez. **Es mi voto**.—

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA ,** dijo: La Señora Blanca Melania Presser Vda. de Báez en su carácter de heredera de jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de solicitar la. inaplicabilidad del art. 1 de la Ley 3542/08, del art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 y del Art. 6 del Decreto N° 1579/04.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Manifiesta la accionante que las disposiciones impugnadas contravienen los principios consagrados en los Arts. 6, 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional.----------

La normativa legal que agravia a la accionante es el artículo 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 de fecha 24 de diciembre de 2003 **"De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"**, que expresa: *"Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior, la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente. El Poder Ejecutivo reglamentará el mecanismo preciso a utilizar. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos".*----------

En fallos anteriores esta Corte estuvo sosteniendo que la acción de inconstitucionalidad es a toda luz procedente, porque el Art. 103 de la Ley Suprema dispone que *"la Ley" garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*". Por tanto, ni la ley, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcripta, porque carecerán de validez en base a la prelación de nuestro sistema positivo (Art. 137 C.N.).----------

De ahí que al supeditar el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en forma ANUAL, crea una medida de regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año entrante no prevista en la Constitución, en desigualdad de tratamiento con los salarios del conjunto de funcionarios activos.----------

De igual manera, la actualización de los aumentos debe hacerse en igual proporción y tiempo que sucede respecto a los funcionarios activos, y no de acuerdo a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, porque el mismo cálculo no siempre coincide con el promedio del aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio entre los poderes adquisitivos de funcionarios pasivos, en relación con los activos.----------

La Igualdad de tratamiento contemplado en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorecen de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes deben 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 integra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.----------

Nuestra Carta Magna garantiza también la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "iura novit curiae" ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una norma directamente operativa que contiene el reconocimiento de garantías *-positivas y negativas- exigibles jurisdiccionalmente*.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 16 -09- 2024

Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en él amparadas. En esta línea de argumento, el Poder Judicial, y en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligado a remover factores que propicien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que propicie la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscabada y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional.----------

En cuanto al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, atacado en autos, deroga el Articulo 105 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública" que dice: *"Los haberes jubilatorios serán actualizados automáticamente en los mismos porcentajes de sueldos dispensados a los funcionarios en actividad, considerando las categorías y cargos correspondientes, de conformidad al Artículo 103° de la Constitución Nacional"*.----------

Sobre el punto, cabe señalar que la accionante es heredera de Efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación y la norma impugnada guarda relación con disposiciones de la Ley N° 1626/00 *"De la Función Pública"* que no le resulta aplicable, razón por la cual corresponde su rechazo conforme al Art. 552 del C.P.C.----------

En lo que respecta al Art. 6 del Decreto N° 1579/04 cabe señalar que era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03. Actualmente, con la nueva redacción instituida 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. En consecuencia, el caso sometido a consideración de esta Sala 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 tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas, opino que se debe ***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 la accionante. 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 03/05/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 17/05/23.----------

La señora BLANCA MELANIA PRESSER VDA. DE BAEZ, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 "*QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N° 2345/03 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", los Arts. 8 y 18 inciso 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. 6 del Decreto N° 1579/04, Reglamentario de la Ley N° 2345/03.----------

Obra en autos la constancia que la accionante tiene la calidad de pensionada como viuda de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, conforme al Decreto N°9898 del 13 de junio de 1991.----------

La parte recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 6, 14, 46, 47, 103, 132, 136, 137, 247 y 260 de la Constitución Nacional, al hacer una discriminación humillante con respecto al personal en actividad.----------

Respecto a las objeciones al Art. 1 de la Ley N° 3542/08, que dispone: *"Conforme lo dispone el Articulo 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.----------

Respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, la derogación no afecta a la recurrente, dado que la misma tiene el carácter de pensionada como heredera de efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación.----------

Finalmente, 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.-----

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 N° 3542/08, en lo que afecta a los derechos de la señora BLANCA MELANIA PRESSER VDA. DE BÁEZ, 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: 936.
Asunción, 16 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 Blanca Melania Presser Vda. de Báez ,** 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