CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR GLADIS MARÍA CÁCERES DE ESTIGARRIBIA Y OTRAS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N°2345/2003; ART 2° DEL DECRETO N°1579/2004, Y EL ART. 1° DE LA LEY N°3542/2008, DE FECHA 10/07/2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003. AÑO: 2019 N°:158.----------

RECIBIDO 16-09-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Novecientos cuarenta.

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 GLADIS MARÍA CÁCERES DE ESTIGARRIBIA Y OTRAS C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N°2345/2003; ART 2° DEL DECRETO N°1579/2004, Y EL ART. 1° DE LA LEY N°3542/2008, DE FECHA 10/07/2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por Gladis María Cáceres de Estigarribia, Adelaida Cano de Duarte, Nelly Ramírez Ortíz, Felicita Trinidad de Guerreño por sus derechos propios 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 señoras Gladis Maria Cáceres de Estigarribia, Adelaida Cano de Duarte, Nelly Olinda Vera de Rotela, Celia Maria Ramirez Ortiz y Felicita Trinidad de Guerreño, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5° y 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", contra el Art. 2° del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, y contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 Que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/03----------

Se advierte en autos copias de las resoluciones por medio de las cuales se han acordado la jubilación a las respectivas accionantes.----------

Refieren que siendo jubiladas, se encuentran legitimadas para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alegan que actualmente se encuentran percibiendo una jubilación cuyo monto es inferior al que les correspondería por derecho. Consideran que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicitan la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios públicos en actividad.----------

La Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, 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 PUBLICO", 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 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, del estudio de ésta acción, 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.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 16 -09- 2024

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.----------

Ahora bien, en cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, el cual establece que: *"La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible".*----------

En cuanto a la impugnación presentada por los accionantes: Gladis Maria Cáceres de Estigarribia, (jubilada por Resolución N° 420 de fecha 25 de noviembre de 1993) Adelaida Cano de Duarte, (jubilada por Resolución N° 1692 de fecha 5 de julio de 1989), Nelly Olinda Vera de Rotela, (jubilada por Resolución N° 2319 de fecha 20 de octubre de 1999) y Felicita Trinidad de Guerreño (jubilada por Resolución N° 1039 de fecha 17 de junio de 1996), contra el transcripto del Art. 5° de la Ley N° 2345/03, de las documentaciones agregadas en autos, en relación a las mismas, queda evidenciado que tal disposición no afectan en absoluto sus respectivos derechos, ello teniendo en consideración que han accedido al régimen jubilatorio antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 2345/03, es decir, al amparo de un marco legal distinto a la disposición impugnada.----------

Cabe acotar que la accionante Celia Maria Ramírez Ortiz se ha jubilado por medio de la Resolución DGJP - B. N° 666 de fecha 15 de marzo de 2011, considero que la norma transcripta no transgrede normas de rango constitucional. En efecto, el artículo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien la recurrente inició sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, la misma gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones sobrevino de manera anterior a la jubilación de la accionante.----------

En cuanto al Art. 2 del Decreto N° 1579/04, es dable considerar que dicha disposición reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, que fuera analizado precedentemente con relación al accionante. Esta circunstancia conlleva a determinar que sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada disposición.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro C.S.J.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ahora bien, en relación a la impugnación referida al Art. 18° inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga el Art. 105° de la Ley N° 1626/00- presentada por las señoras Gladis Maria Cáceres de Estigarribia, Adelaida Cano de Duarte, Nelly Olinda Vera de Rotela, Celia Maria Ramírez Ortiz y Felicita Trinidad de Guerreño, cabe manifestar que al constatarse que las citadas recurrentes revisten la calidad de jubiladas del Magisterio Nacional, la disposición contenida en la Ley N° 1626/2000, la cual pretenden reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no es susceptible de aplicación a las mismas.----------

Conforme a lo precedentemente expuesto, Visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente Acción de Inconstitucionalidad y consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 en relación a las accionantes Gladis Maria Cáceres de Estigarribia, Adelaida Cano de Duarte, Nelly Olinda Vera de Rotela, Celia Maria Ramírez Ortiz y Felicita Trinidad de Guerreño, todo ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C. ES MI VOTO.----------

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

1. Las señoras Gladis María Cáceres de Estigarribia, Adelaida Cano de Duarte, Nelly Olinda Vera de Rotela, Celia María Ramírez Ortiz y Felicita Trinidad de Guerreño, jubiladas del Magisterio Nacional por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Articulo 1, 5 y 18 inc. y) 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"; y contra el Articulo 2 del Decreto N° 1579/2004 "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, acompañan las instrumentales que acreditan su calidad de jubiladas del Magisterio Nacional.----------

2. Alegan las accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103 y 137 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas cercenan nuestra Constitución porque restringen beneficios de sus haberes jubilatorios al alterar el sistema de determinación de la remuneración base, agravado por la falta de actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.----------

3. Con respecto a la impugnación del Articulo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), resaltamos que el mismo 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. Así las cosas entendemos 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*

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 16-09-2024

de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad".----------

5. La igualdad de tratamiento contemplada 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 íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.----------

6. 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 indice 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.----------

7. Con respecto al Articulo 5 de la Ley N° 2345/03 y al Artículo 2 del Decreto N° 1579/04 que lo reglamenta, en lo que respecta a las accionantes GLADIS MARÍA CÁCERES DE ESTIGARRIBIA, ADELAIDA CANO DE DUARTE, NELLY OLINDA VERA DE ROTELA Y FELICITA TRINIDAD DE GUERREÑO debemos mencionar la situación particular de las recurrentes, habida cuenta de que las mismas iniciaron sus aportes y asimismo se jubilaron bajo la vigencia de una ley anterior a la actual, por lo tanto, al tiempo de modificarse la ley de jubilaciones las mismas ya gozaban de derechos adquiridos, motivo por el cual la nueva ley (la N° 2345/2003) no puede aplicársele dado el principio constitucional de irretroactividad de la ley.----------

8. Sin embargo cabe aclarar que, en relación a la accionante CELIA MARÍA RAMÍREZ ORTIZ considero que efectivamente se encuentra afectada por su aplicación, pues el sistema por el cual ha adquirido la jubilación es coincidente con la vigencia de la Ley 2345/03, según podemos comprobar mediante la documentación obrante en autos.----------

9. Es de saber 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.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

10. De ahí que la aplicación de dichos dispositivos jurídicos, ciertamente contravienen 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 las accionantes percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubiladas, que sea digno y le garantice un nivel de vida optimo y básico.----------

11. Con respecto a la impugnación del Artículo 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, cabe aclarar que las accionantes no se encuentran legitimadas a los efectos de la impugnación de la norma mencionada, por cuanto que el mismo deroga los Artículos 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000, ley que regula la situación jurídica de los funcionarios y empleados públicos, excluyendo a los docentes: *"Articulo 2° Aún cuando cumplan una función pública, se exceptúan expresamente de lo establecido en el artículo anterior a: (...) 1) los docentes de la Universidad Nacional y de las Instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica (...)"*. Teniendo en cuenta el carácter de jubiladas del Magisterio Nacional de las mismas, dicha norma no les es aplicable y, por lo tanto, no les causa agravio alguno.----------

12. Por tanto, opino que corresponde ***hacer a la Acción de Inconstitucionalidad*** promovida por las señoras GLADIS MARÍA CÁCERES DE ESTIGARRIBIA, ADELAIDA CANO DE DUARTE, NELLY OLINDA VERA DE ROTELA Y FELICITA TRINIDAD DE GUERRENO; y, en consecuencia, declarar respecto de las mismas la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), por los fundamentos expuestos. Con respecto a la accionante CELIA MARÍA RAMÍREZ DE ORTIZ, ***hacer lugar parcialmente*** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida;y, en consecuencia, declarar respecto de la misma la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), del Artículo 5 de la Ley N° 2345/03 y Artículo 2 del Decreto N° 1579/04, por los fundamentos expuestos. 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 14/04/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 25/05/23.----------

Me adhiero a la opinión sostenida por el Ministro preopinante Dr. CESAR DIESEL JUNGHANNS, en el sentido hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad planteada por las Señoras GLADIS MARIA CÁCERES DE ESTIGARRIBIA, ADELAIDA CANO DE DUARTE, NELLY OLINDA VERA DE ROTELA, CELIA MARÍA RAMÍREZ ORTIZ y FELICITA TRINIDAD DE GUERREÑO, no obstante me permito comentar lo siguiente:----------

El Art. 103 de la Constitución Nacional contempla que todo ajuste a los haberes jubilatorios debe ser hecho dando igual tratamiento a los funcionarios pasivos y activos. En cambio, la lectura comparativa del Art. 1 de la Ley 3542/2008 - que modifica el Art. 8 de la Ley 2345- 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.----------

En relación a la impugnación referida al Art. 5 y 18 inc. y) de la Ley 2345/2003 y, el Art. 2 del Decreto N° 1579/2004 me adhiero a lo expresado por el Ministro preopinante por los mismos fundamentos.----------

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 3542 en lo que afecta a los derechos de las Señoras GLADIS MARÍA CÁCERES DE ESTIGARRIBIA, ADELAIDA CANO DE DUARTE, NELLY OLINDA VERA DE ROTELA, CELIA MARÍA RAMÍREZ ORTIZ y FELICITA TRINIDAD DE GUERREÑO, 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: 940.
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°2345/03, en relación a **GLADIS MARÍA CÁCERES DE ESTIGARRIBIA, ADELAIDA CANO DE DUARTE, NELLY OLINDA VERA DE ROTELA, CELIA MARÍA RAMÍREZ ORTIZ y FELICITA TRINIDAD DE GUERREÑO** 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