ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARÍA DEL CARMEN ORUE CUBILLA C/ ARTS. 2, 5, 6 Y 18 INC U) DE LA LEY N° 2345 DEL 24/12/2003 Y ART 6 DEL DECRETO N° 1579 DEL 30/01/2004" AÑO:2006. N°:1553.----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 3 -09- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos noventa y cinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los dos 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 MARÍA DEL CARMEN ORUE CUBILLA C/ ARTS. 2, 5, 6 Y 18 INC U) DE LA LEY N° 2345 DEL 24/12/2003 Y ART 6 DEL DECRETO N° 1579 DEL 30/01/2004",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **MARÍA DEL CARMEN ORUE CUBILLA**, 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: **CESAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**.----------

A la cuestión planteada, el Doctor **CESAR DIESEL JUNGHANNS** dijo: La señora María del Carmen Orué Cubilla, en representación de su hija menor Silvia María Ruiz Díaz Orué, bajo patrocinio de Abogado Luis Machado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los artículos 2,5,6,8 y 18 de la Ley N°2345/2003 Y Art. 6 del decreto N° 1579/2004.--

La parte recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts 6, 14, 102, 103, 132, 137 y 246 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 agravan 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 el art. 8 de la Ley N° 2345/03, si bien fue modificado por el Art. 1 de la Ley Nº 3542/2008, en lo sustancial persiste el agravio generado por el anterior cuerpo legal, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios se realizará en base al IPC, motivo por el cual los argumentos expuestos por esta vía son considerados, es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha. La normativa legal que agravia a la accionante es el artículo 1 de la Ley Nº 3542/2008 que dispone: "*Modificase el Art. 8 de la Ley Nº 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*

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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".----------

Hecha la aclaración que precede, 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 al supeditar 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 Nº 2345/2003- que establece la actualización de oficio de forma anual en función a la variación del Indice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, aplica una regulación arbitraria, pues los aumentos podrían darse varias veces en el año, con lo cual los jubilados y pensionados quedarían excluidos de tal aumento hasta el año siguiente, en desigualdad de tratamiento con respecto a los salarios de los funcionarios activos, contraviniendo lo establecido en el Art. 103 de la Constitución Nacional que, como dijéramos, dispone que la Ley garantizará la actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Esto implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos, deben favorecer de igual modo a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. En este aspecto, ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 -o su modificatoria, Ley Nº 3542/2008- 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). En consecuencia, la norma objeto de análisis deviene ostensiblemente inconstitucional y así debe declararse.----------

Por otra parte, con relación al artículo 2º de la Ley N° 2345/2003, si bien es cierto que fue modificado por la Ley N° 2527/2004 dicha modificación no ha alterado en lo sustancial la norma atacada puesto que la nueva redacción no ha variado sustancialmente la cuestión regulada. Es por ello que respecto al agravio expresado por la accionante de la afectación a derechos adquiridos por la prohibición establecida en el Art. 1º de la Ley N° 2527/2004, conviene aclarar que los afiliados de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones dependiente del Ministerio de Hacienda durante sus años de aporte no han destinado un porcentaje de sus remuneraciones al rubro "aguinaldo", como para hallarse legitimados a reclamar su pago.----------

No obstante, por medio de la Ley N° 3414/2007 se autorizó al Poder Ejecutivo a disponer el pago de una gratificación anual a los jubilados y pensionados del sector contributivo de la Caja Fiscal, conforme a la disponibilidad presupuestaria. Es así que, en las sucesivas leyes presupuestarias y de acuerdo con la disponibilidad de recursos, los jubilados y pensionados han venido recibiendo una gratificación especial anual, aunque no con el nombre de aguinaldo. En este sentido, el Art. 129 de la Ley N° 6469/2020 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020" dice: "*Autorizase al Poder Ejecutivo a pagar una gratificación especial anual a los jubilados y herederos del sector contributivo, a excombatientes y veteranos de la Guerra del Chaco del sector no contributivo, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias".* De ahí que no se podría predicar un agravio actual para la actora en este sentido.----------

Respecto de la impugnación de los Arts. 5, 6 y 18 inc. u) de la Ley 2345/2003, considero que debe ser rechazada en razón de la inexistencia de agravios a los derechos

RECIBIDO ESTADO DE LA CIVIL - 3 -09- 2024

constitucionales de la accionante. Ello es así en razón de que la misma ya era acreedora de los derechos de pensión antes de la entrada en vigencia de las mentadas normas, por lo que las mismas no le han sido aplicadas.----------

Finalmente, soy del parecer que la acción debe ser rechazada también respecto del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004 porque el mismo era reglamentario del artículo 8º de la Ley N° 2345/2003, que fue modificado por una nueva Ley - Ley N° 3542/2008-, por lo que ha perdido virtualidad por ser reglamentario de una norma derogada. En efecto, actualmente 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 por el Decreto N° 1579/2004, por lo que un pronunciamiento acerca de su constitucionalidad o no carecería de virtualidad práctica.----------

En conclusión, voto por hacer lugar parcialmente a la acción con relación al Art. 8º de la Ley Nº 2345/2003, modificado por el Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008, con relación a la accionante. **ES MI VOTO.**----------

A su turno, el **Doctor 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 14/07/23 y he procedido a emitir mi voto en fecha 25/07/23.----------

La señora MARÍA DEL CARMEN ORUE CUBILLA, en nombre y representación de su menor hija SILVIA MARIA RUIZ DÍAZ ORUE, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2, 5, 6, 8 y 18 inciso u) de la Ley Nº 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° 1579/2004 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/2003*".----------

Obra en autos la constancia que SILVIA MARIA RUIZ DÍAZ ORUE tiene la calidad de pensionada en carácter de heredera de efectivo de la Policía Nacional, conforme al Decreto N° 1394, del 23 de diciembre de 1998.----------

La recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts.6, 14,102 Y 103 de la Constitución Nacional, sustenta el criterio que las normas objetadas son totalmente discriminatorias.----------

Respecto a los Arts. 2, 6 y 8 de la Ley Nº 2345/03, si bien es cierto las disposiciones fueron modificadas mediante las Leyes N° 2527/04, Nº 4622/12 y 3542/08, respectivamente, los agravios enunciados no quedan en imposibilidad de ser estudiados. Ingresando al estudio pormenorizado de cada agravio, primeramente en relación al Art. 2 de la Ley N° 2345/03, cabe mencionar que cada aportante en su etapa de actividad, dio a la caja respectiva su aporte por cada mes que percibía su salario, sin prever emolumento alguno para reclamar el rubro de aguinaldo, por lo que en este sentido la disposición no infringe precepto constitucional alguno.----------

En relación al Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, que establece: "*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*

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible", considero que en el caso particular no existe vulneración constitucional alguna respecto de la parte accionante, ello debido a que mediante Decreto N° 1394, del 23 de diciembre de 1998, por el cual se ha determinado la pensión a la accionante **SILVIA MARIA RUIZ DÍAZ ORUE,** se advierte que dicha disposición no le ha sido aplicada, no siendo entonces necesaria más consideraciones que la realizada en este punto.----------

La accionante también pretende la declaración de inconstitucionalidad del Art. 6 de la Ley Nº 2345/03, que regula el derecho a pensión de los herederos, en relación al punto, es de advertir nuevamente que del Decreto N° 1394, del 23 de diciembre de 1998 surge que la pensión concedida a la accionante **SILVIA MARIA RUIZ DÍAZ ORUE**, ha sido conforme a las disposiciones contenidas en la Ley N° 222/93 "Orgánica de la Policía Nacional"; en tal sentido cabe señalar entonces que la normativa impugnada-Art. 6 de la Ley 2345/03- no genera agravios a los derechos de la accionante, ello considerando que dicha disposición legal no le ha sido aplicada.----------

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 al Art. 18 incs u) de la Ley 2345/2003 y, el Art. 6 del Decreto N° 1579/2004 la recurrente se limitó a objetar las disposiciones señaladas sin enunciar de qué manera las mismas infringen disposiciones Constitucionales y el perjuicio que le ocasiona, por lo que al

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 3 -09- 2024

no hallarse reunidos los presupuestos establecidos por los Arts. 550 y 552 del Código Procesal Civil no corresponden su estudio.----------

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 Sra. **SILVIA MARIA RUIZ DÍAZ ORUE**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO**.----------

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA** manifestó, que se adhiere al voto del Ministro preopinante **Doctor DIÉSEL JUNGHANNS**, 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: ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 895 .

Asunción, 2 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) en relación a la señora **MARÍA DEL CARMEN ORUE CUBILLA,** ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C.----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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