CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: CONTRA LOS ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY 2345/2003 Y DECRETO Nº 1579/2004 – GERARDO SANCHEZ PERALTA Y OTROS" AÑO: 2008 Nº: 1730. ----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 3 -09- 2024 Registro Judicial Asunción

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos noventa y nueve.

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 RIOS OJEDA** y **GUSTAVO SANTANDER DANS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: CONTRA LOS ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY 2345/2003 Y DECRETO Nº 1579/2004 – GERARDO SANCHEZ PERALTA Y OTROS ",** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por **GERARDO SANCHEZ PERALTA, MARCOS PAUBLINO NUÑEZ RIVAS, FRANCISCO ORTIZ SALCEDO, LORETO EULALIO NUÑEZ RIVAS, RUBEN DARIO JIMENEZ CAÑETE, IGNACIO BAEZ CABRAL, JOSE RAFAEL BUENA ORTIZ, JULIO CESAR ALVARENGA CARRACELA, EDIBERTO JORGGE DUARTE Y ANASTACIO GAMARRA ECHAGUE** 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?----------

Practicando el sorteo de la ley para determinar el orden de la votación, dio el siguiente resultado: **CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS, VICTOR RIOS OJEDA Y GUSTAVO SANTANDER DANS:** ----------

A la cuestión planteada, el **Doctor CÉSAR M. DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: En Fallos anteriores, ya me he pronunciado por el rechazo con relación a la inconstitucionalidad planteada contra el Art. 1 de la Ley N° 4252/2010, que modifica los artículos 3, 9 y 10 de la Ley N° 2345/2003 "De reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del sector público". Ello, de acuerdo con las consideraciones que siguen.----------

Respecto al Art. 5º de la ley 2345/03, tiene por objeto lograr la sostenibilidad de la Caja de Jubilados del sector público, con lo cual considero que tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte es una medida lógica y contablemente acertada. La finalidad de la norma, lejos de lesionar derechos constitucionales, es racional y equitativa, pues busca la sostenibilidad de la Caja Fiscal, evitando maniobras o ascensos súbitos poco tiempo antes de la jubilación, que dificulten la subsistencia misma de la Caja, al tener que pagarse montos superiores a los percibidos, producto de dichas maniobras. ----------

Conviene apuntar que Art. 8° de la Ley 2345/2003, fue modificado por el Art. 1º de la Ley 3542/2008, aún con dicha modificación legislativa, a mi modo de ver, persisten los agravios expresados contra la misma en esta acción, por lo que corresponde expedirnos al respecto, lo que se realiza a continuación. ----------

El Art. 103 de la Constitución, cuyo quebrantamiento se alega como fundamento de la impugnación del Art. 8° de la Ley 2345/2003, modificado por el Art. 1º de la Ley 3542/08, 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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 -en lo que respecta a la actualización de pensiones y haberes jubilatorios- 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 y de forma anual de los haberes jubilatorios y pensiones, en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) calculado por el Banco Central del Paraguay, lo que no condice con el texto constitucional, en razón de que la variación del 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. ----------

En efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos a favor de los funcionarios 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. ----------

Igualmente, sostengo que corresponde hacer lugar a la acción respecto al Art. 18 inc. w), sin embargo, aclaro su procedencia debe ser en cuanto deroga el art. 224 de la Ley N° 1115/1997 "*Del Estatuto del Personal Militar*", pues crea una mayor desigualdad en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el art. 1 de la Ley N° 3542/08. ----------

Por las razones expuestas, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley 3542/2008 y del art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03, con relación a los accionantes. **VOTO EN ESE SENTIDO.** ----------

A su turno, el **Doctor VICTOR RIOS OJEDA**, dijo: señores **Gerardo Sánchez Peralta, Marcos Paublino Domínguez Ayala, Francisco Ortiz Salcedo, Loreto Eulalio Núñez Rivas, Rubén Darío Jiménez Cañete, Ignacio Báez Cabral, José Rafael Buena Ortiz, Julio César Alvarenga Carracela, Ediberto Jorgge Duarte y Anastacio Gamarra Echague** por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 5, 8** (modificado por el Artículo 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 PÚBLICO) y **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 **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04** "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03. Para el efecto arriman a estos autos los documentos que acreditan su calidad de Jubilados de las Fuerzas Armadas de la Nación. ----------

2. Que en primer lugar dejo constancia para lo que hubiere lugar, que estos autos han llegado a mi Gabinete en fecha 22 de diciembre de 2021. ----------

3. Alegan los accionantes que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 14, 46, 57, 102 y 103 de la Constitución y fundan su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas eliminan la posibilidad de los jubilados de modificar la actualización automática del haber de retiro. ----------

4. El impugnado artículo 5 de la Ley N° 2345/03, dispone: "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" (Negritas y Subrayado son míos). ----------

5. Ante la normativa transcripta precedentemente debemos tener en cuenta 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. ----------

6. De ahí que la aplicación del Artículo 5 de la Ley N° 2345/03, ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 "*De la Irretroactividad de la Ley*", 46 "*De la Igualdad de las Personas y 103 "Del Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos*", al impedir a los accionantes percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilados, que sea digno y le garantice un nivel de vida optimo y básico. ----------

7. Con respecto a la impugnación del **Artículo 8 de la Ley N° 2345/03** (modificado por el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08**), entendemos que tal modificación no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, pues 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.). El mismo 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 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 artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos. (Negrita y Subrayado son míos). ----------

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

9. 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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez

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. ----------

10. El Artículo 46 de la CN 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*". Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el IPC calculado por el 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.

11. Que, el **inciso w) del Artículo 18 de la Ley N° 2345/03** que fuera también impugnado por los accionantes, 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*". ----------

12. Al ser derogado el artículo 187 de la Ley N° 1115/97 por el inciso w) del artículo 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 Fundamental en cuanto esta última previene la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de trato dispensado al sector público 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 Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03). ----------

13. La normativa contemplada en el artículo 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*". ----------

14. Es de entender que ninguna Ley ordinaria puede derogar 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 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*". ----------

15. En cuanto a la impugnación del Articulo 6 del Decreto N° 1579/04, cabe señalar que al ser derogado el Articulo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Articulo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido 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. ----------

16. Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los **Artículos 5 y 18 inciso w) de la Ley N° 2345/2003**, y del **Articulo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el art. 8 de la Ley N° 2345/03), en relación a los accionantes. **ES MI VOTO.** ----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS**, dijo: Antes de estudiar la cuestión planteada, es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 16/06/23. y he procedido a emitir mi voto en fecha 24/06/23. ----------

Los Señores Gerardo Sánchez Peralta, Marcos Paublino Domínguez Ayala, Francisco Ortiz Salcedo, Loreto Eulalio Núñez Rivas, Rubén Darío Jiménez Cañete, Ignacio Báez Cabral, José Rafael Buena Ortiz, Julio Cesar Alvarenga Carracela, Edilberto Jorge Duarte y Anastacio Gamarra Echague por sus propios derechos y bajo patrocinio abogado, promueven de acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5, 8 y 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. Los recurrentes adjuntan en autos copias debidamente autenticadas de documentaciones que acreditan que los recurrentes revisten la calidad de efectivos retirados de las Fuerzas Armadas de la Nación. ----------

Refieren los accionantes que siendo efectivos retirados de las Fuerzas Armadas de la Nación se encuentran legitimados para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alegan que actualmente se encuentran percibiendo su haber de retiro cuyo monto es inferior a lo que les correspondería por derecho. Consideran que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 6, 14, 46, 57, 102 y 103 de la Constitución Nacional; por ello, solicitan la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente, la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios públicos en actividad. ----------

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 Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible*", considero que en el caso particular no existe actualmente vulneración constitucional, debido a que mediante la vigencia de la Ley N° 4670/2012, los agravios eventualmente sufridos fueron reparados al entrar al ordenamiento positivo una disposición similar a la que regía antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003, no siendo necesaria más consideraciones que las realizadas. ----------

Con respecto al Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, si bien es cierto la disposición fue modificada mediante el Art. 1 de la Ley Nº 3542/2008, los agravios enunciados no quedan en imposibilidad de ser estudiados. Del mismo modo que lo expresado en el párrafo precedente, las objeciones hechas con relación a esta disposición quedan subsanadas mediante la vigencia de la Ley N° 4670/2012, dado que la disposición establece: "*Art. 12.- Los componentes de la Fuerzas Públicas que se encuentren en situación de retiro percibirán sus haberes equiparados con el sueldo del que está en actividad y en correspondencia al grado jerárquico que ostentaba al momento de su retiro, respetándose los derechos adquiridos en cuanto al haber jubilatorio se refiere y al tiempo de servicio prestado, ajustándose estrictamente a lo establecido en los decretos y resoluciones que acordaron el pase a retiro en cada caso*". ----------

En cuanto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso w) de la Ley N° 2345/02 caben las mismas consideraciones realizadas precedentemente, debido a que las derogaciones dispuestas por esta disposición se encuentran reinsertas en el derecho positivo mediante la Ley N° 4670/12 ya citada precedentemente. ----------

Finalmente, en relación a la impugnación del 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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

utilizado, quedando el Decreto sin utilidad práctica para el caso concreto, por lo que el estudio resulta inoficioso. ----------

Por las consideraciones hechas precedentemente, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida. **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: 899

Asunción, 2 de septiembre de 2.024.-

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 presente Acción de Inconstitucionalidad, promovida por **GERARDO SANCHEZ PERALTA, MARCOS PAUBLINO NUÑEZ RIVAS, FRANCISCO ORTIZ SALCEDO, LORETO EULALIO NUÑEZ RIVAS, RUBEN DARIO JIMENEZ CAÑETE, IGNACIO BAEZ CABRAL, JOSE RAFAEL BUENA ORTIZ, JULIO CESAR ALVARENGA CARRACELA, EDIBERTO JORGGE DUARTE Y ANASTACIO GAMARRA ECHAGUE** por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Art. 8° de la Ley 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley 3542/2008 y del art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/03 de conformidad a lo establecido en el exordio de la presente Resolución.-

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