CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR MARÍA JULIA DOMINGUEZ ECHAURI C/ ART 1° DE LA LEY 3542/2008 DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 QUE MODIFICA EL ART 8 DE LA LEY 2345/2003 Y EL ART 6 DEL DECRETO N°1759/2004".- AÑO:2021. N°:2695.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 21-08-2024 Roque López Franco Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos sesenta y nueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los días del mes de agosto 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 GUSTAVO SANTANDER DANS, VICTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR MARÍA JULIA DOMINGUEZ ECHAURI C/ ART 1° DE LA LEY 3542/2008 DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 QUE MODIFICA EL ART 8 DE LA LEY 2345/2003 Y EL ART 6 DEL DECRETO N°1759/2004",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora MARÍA JULIA DOMINGUEZ DE ECHAURI, 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 DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta ante esta Sala la señora MARIA JULIA DOMINGUEZ DE ECHAURI, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogados, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 "*Que modifica y el art 8 de Ley N° 2345/2003 "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 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003".*----------

La accionante sostiene, como fundamento de su presentación, que el mecanismo de actualización del beneficio de la pensión, establecido en las normas impugnadas, no se ajusta a las disposiciones contenidas en la Constitución Nacional Arts. 46, 103 y 137- sino que va de contramano a las mismas.----------

A los efectos de acreditar legitimación activa calidad de Jubilada como docente del Magisterio Nacional acompaña copia autenticada de su cedula de identidad y constancias de beneficiario, por medio del cual constata que esta acogida al beneficio de la jubilación ordinaria, documentos que acreditan la legitimación activa correspondiente.----------

Con relación a los agravios esgrimidos por la actora contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, 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*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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****".* (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 del Ministerio de Hacienda 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.----------

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.----------

Por último, respecto a la norma objeto de estudio, cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 -o su modificatoria la Ley N° 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).----------

Finalmente, acerca del Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, es necesario destacar que esta disposición legal igualmente refutada de inconstitucional por la accionante, ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada -Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado por la Ley N° 3542/2008- por lo que, una eventual declaración de inconstitucionalidad de dicha norma impugnada no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.----------

Por las razones precedentemente expuestas, también opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 21-08-2024 Rocio López Franco Auxiliar

inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 -modificado por el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008, con relación a la accionante. **Es mi voto**.----------

A su turno, el DOCTOR VICTOR RIOS OJEDA, dijo:----------

1. La señora MARIA JULIA DOMINGUEZ ECHAURI, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el **art. 1º de la Ley Nº 3542/2008** que modifica y amplia Ley N° 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*" y el artículo 6º del Decreto N° 1579/2004. Acompaña debidamente los documentos que acredita la calidad de DOCENTE JUBILADA DEL MAGISTERIO NACIONAL.----------

2. Sostiene la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional y fundamenta su acción manifestando, que la norma impugnada es de aquellas que se muestran totalmente contrarias al ordenamiento jurídico nacional en materia de derechos de los jubilados, vulnerando principios de igualdad consagrada en la Carta Magna y también las oportunidades de las que el jubilado debe gozar para tener lo que en derecho corresponde, como ser el aumento adecuado y oportuno de sus haberes.----------

3. El **art. 1 de la Ley Nº 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03). 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. Dicho Artículo dice: "*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".* (Negritas y Subrayado son míos).----------

5. De la norma transcripta se desprende que la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones se sujeta 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*", y como consecuencia, lo dispuesto también por el Articulo 14 de la Ley Suprema que dice: "*Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado*".----------

6. Es de entender que ninguna ley puede oponerse a lo establecido en preceptos constitucionales, pues carecería 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*".----------

7. De ahí que la aplicación de dicho dispositivo jurídico ciertamente contraviene 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 la accionante percibir el

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilada, que sea digno y le garantice un nivel de vida optimo y básico.----------

8. Es de resaltar 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.----------

9. 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 Artículo 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 ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa.----------

10. Con respecto a la impugnación del Artículo 6 del Decreto N" 1579/04, cabe señalar que al ser derogado el Articulo 8 de la Ley Nº 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Artículo 6 del Decreto N° 1579/2004) 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.-----

11. Corrida vista al Ministerio Publico, conforme lo establece el Art. 554 del C.P.C, la fiscal adjunta Gilda Villalba Tottil, recomendó hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, según el Dictamen N° 2119, de fecha 01 de noviembre de 2022, obrante a fs. (22,23 y 24) de autos.----------

12. Por tanto, en virtud a lo manifestado precedentemente, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida**, y en consecuencia, declarar respecto de la accionante la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley Nº 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03). Es mi voto.----------

A su turno el Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS, dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 27/12/2023 y procedo a emitir mi voto en fecha 01/02/2024.----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR MARÍA JULIA DOMINGUEZ ECHAURI C/ ART 1° DE LA LEY 3542/2008 DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 QUE MODIFICA EL ART 8 DE LA LEY 2345/2003 Y EL ART 6 DEL DECRETO N°1759/2004".- AÑO:2021. N°:2695.----------

La señora MARIA JULIA DOMINGUEZ ECHAURI, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º 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 contra el Decreto N° 1759/04 del Poder Ejecutivo.----------

Obra en autos la constancia que la accionante tiene la calidad de jubilada como docente del Magisterio Nacional.----------

La recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional en cuanto sostiene que "...dicha norma es de aquellas que se muestran totalmente contrarias al ordenamiento juridico nacional en materia de derechos de los jubilados ya que, no solo vulnera la igualdad consagrada en la Constitución Nacional, sino también las oportunidades de las que el jubilado debe gozar para tener lo que en Derecho le corresponde, como ser el aumento adecuado y oportuno de sus haberes...".--------

En relación a las objeciones contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08, que dispone: "Modificase el Art. 8 de la Ley 2345/2003 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO", quedando redactado 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 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° 3542/2008 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional.----------

En cuanto a la impugnación contra el Art. 6 del Decreto 1759/04, el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del índice de precios del consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejándose de lado la aplicación del

mencionado decreto reglamentario, por la vigencia de la Ley 3542/08; por lo que resulta inoficiosa una pronunciación al respecto.----------

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 N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, en lo que afecta a los derechos de la señora MARIA JULIA DOMINGUEZ ECHAURI, 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: 869

Asunción, 20 de agosto 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 modifica el Art. 8 de la Ley N°2345/03), en relación a la señora **MARÍA JULIA DOMINGUEZ ECHAURI,** ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C.----------

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
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA