30 -07- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos dieciseis

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintinueve días del mes de Julio 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 RIOS OJEDA** y **CÉSAR DIESEL JUNGHANNS** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "CONTRA ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004",** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por **IRMA ISABEL BENEGAS VDA. DE CACERES, y otros** por derecho propio 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 DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: En Fallos anteriores, ya me he pronunciado por el rechazo con relación a la inconstitucionalidad planteada contra el Art. 8 y 18 Inc. w) de la 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 Reglamentario N°1579/2004. Ello, de acuerdo con las consideraciones que siguen. ----------

Se presentan ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, las Sras. Irma Isabel Benegas Vda. de Cáceres, Vidalina Zunilda Martinez Vda. de Lobos, Josefina Romero Vda. de Alcaraz, Hermelinda Díaz de Torres, Petrona Dolores Aguilera Vda. de Ortiz y Felipa Antonia González Vda. de Servián, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 8 y 18 Inc. w) de la 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 Reglamentario N°1579/2004. --

Las accionantes, Irma Isabel Benegas Vda. de Cáceres, Vidalina Zunilda Martínez Vda. de Lobos, Josefina Romero Vda. de Alcaraz, Petrona Dolores Aguilera Vda. de Ortiz y Felipa Antonia González Vda. de Servián son herederas de efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación conforme a los documentos que acompañan a la presentación, copias autenticadas de la Resolución DGJP N°3376 de fecha 10 de noviembre de 2006 dictada por el Ministerio de Hacienda (1.3), Decreto N°6558 de fecha 10 de noviembre de 1994 dictado por el Ministerio de Defensa Nacional (f.5), Decreto N°1028 de fecha 19 de noviembre de 1998 dictado por el Ministerio de Defensa Nacional (f.7), Decreto N°30028 de fecha 12 de agosto de 1988 dictado por el Ministerio de Defensa Nacional (f.12) y Decreto N°32958 de fecha 10 de mayo de 1982 dictado por el Ministerio de Defensa Nacional (f.14). En cuanto a la Sra. Hermelinda Díaz de Torres es efectivo retirado de las Fuerzas Armadas de la Nación, según copia autentica del

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Victor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

Decreto N°13779 de fecha 4 de junio de 1992 agregada a f.9. En ese sentido, se hallan acreditadas su legitimación para impugnar los Arts. 8 y 18 Inc. w) de la Ley N°2345/2003 y el Art. 6 del Decreto Reglamentario N°1579/2004, que pasamos a analizar. ----------

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 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) pasaran 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. ----------

La Fiscal Adjunta, María Soledad Machuca Vidal, al contestar la vista, conforme Dictamen N°1598 de fecha 28 de octubre de 2008 (fs.27/30), aconseja hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad en relación a los Arts. 8 y 18 Inc. w) de la Ley N°2345/2003 y el Art. 6 del Decreto N°.1576/2004. ----------

El **Art. 8 de la Ley N°2345/2003**, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO reza: "*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 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...*" Por su parte, **el Art. 1 de la Ley 3542/2008**, *introduce la siguiente modificación: "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...*". ----------

A su vez, el **Art. 18 de la Ley N°2345/2003**, prescribe: "A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ... w) los Artículos 187, 192 numeral 2, 211, 217, 218, 219, 224 y 226 de la Ley N°.1115/97". ----------

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

Entrando a examinar el texto de la norma impugnada, Art. 8 de la Ley N°2345/2003, modificado por el Art. 1 de la Ley N°3542/2008, no se ha variado sustancialmente la cuestión regulada por dicha norma. Es por ello que los agravios de las accionantes persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando por tanto un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación a la normativa vigente. Tenemos pues, el deber constitucional y legal de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de dar respuesta al justiciable, además de satisfacer el interés público en la protección y defensa de los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, nuestra Carta Magna garantiza 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 de los justiciables, máxime cuando en aplicación del principio *iura novit curiae*, ello no sólo es una facultad, sino que es deber del magistrado identificar el derecho positivo aplicable al caso, de manera a emitir un pronunciamiento congruente. ----------

Delimitada la cuestión constitucional propuesta a la luz de los agravios esgrimidos, nos lleva a aclarar 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. ----------

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. ----------

En definitiva, cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley N°3542/2008- que modifica la Ley N°2345/2003-, 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 cuanto a la impugnación referida al Art. 18 inc. w) de la Ley N°2345/2003 considero que el mismo también contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1 de la Ley N°3542/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley N°2345/2003. ----------

En cuanto al Art. 6 del Decreto N°1579/2004, actualmente, con la nueva redacción contenida en la Ley N°3542/2008, el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del IPC como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N°1579/2004, por lo que 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. ----------

Por las razones precedentemente expuestas, notando que el artículo impugnado aún con la modificación introducida, sigue colisionando el Art. 103 de nuestra Carta Magna, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley N°2343/2013-modificado por el

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Julia E. Payon Martínez
Secretario

Art. 1 de la Ley N°3542/2008-y del Art. 18 inc. w) de la Ley N°2345/2000, en relación a las accionantes. **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 07/09/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 30/10/23. ----------

En el caso de autos es importante hacer una distinción entre las accionantes. En el caso de las señoras IRMA ISABEL ZUNILDA MARTINEZ MA ISABELENINA ROMERO VDA. DE ALCARAZ, VDA. DE CACERES, VIDALINA PETRONA DOLORES AGUILERA VDA. DE ORTIZ Y FELIPA ANTONIA GONZALEZ VDA. DE SERVIAN, son pensionadas de personal militar, por ello se pasa a estudiar primeramente su situación frente a la acción planteada.

Respecto al Art. 8 de la Ley N° 2345/03, si bien es cierto la disposición fue modificada mediante la Ley Nº 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 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 w) de la Ley Nº 2345/03, en lo referente a la derogación del Art. 187 de la Ley N° 1115/97, ella no afecta a las recurrentes, dado que las mismas tienen el carácter de pensionadas como herederas de efectivos de las Fuerzas Armadas. En relación a las derogaciones de los Arts. 224 y 226 de la Ley 1115/97, al hacer referencia a la pensión, las recurrentes no expusieron los agravios concretos de afectación de sus derechos. ----------

En cuanto al Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04, el mismo regula el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03, pero la redacción actual de este artículo conforme al Art. 1 de la Ley Nº 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. ----------

Consideración distinta merece el caso de la accionante HERMELINDA DIAZ DE TORRES, quien, según la documentación obrante en autos, reviste la calidad de personal

militar en situación de retiro. Con respecto al Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003, 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*", con lo que la crisis constitucional no resulta actual. ----------

Por último, respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03 y el Art. 6 del Decreto Reglamentario, 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. ----------

Por las consideraciones hechas precedentemente, visto el 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 Nº 2345/03, y su modificación dispuesta por la Ley N° 3542/08, en lo que afecta a los derechos de las señoras IRMA ISABEL BENEGAS VDA. DE CACERES, VIDALINA ZUNILDA MARTINEZ VDA. DE LOBOS, JOSEFINA ROMERO VDA. DE ALCARAZ, PETRONA DOLORES AGUILERA VDA. DE ORTIZ y FELIPA ANTONIA GONZALEZ VDA. DE SERVIAN, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO**. ----------

A su turno, el **Doctor VICTOR RIOS OJEDA**, manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** por los mimos 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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 816

Asunción, 29 de Julio 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 acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley N°2343/2013-modificado por el Art. 1 de la Ley N°3542/2008-y del Art. 18 inc. w) de la Ley N°2345/2000, en lo que afecta a los derechos de las señoras **IRMA ISABEL BENEGAS VDA. DE CACERES, VIDALINA ZUNILDA MARTINEZ VDA. DE LOBOS, JOSEFINA ROMERO VDA. DE ALCARAZ, PETRONA DOLORES AGUILERA VDA. DE ORTIZ, HERMELINDA DIAZ DE TORRES y FELIPA ANTONIA GONZALEZ VDA. DE SERVIAN** ello de conformidad al Art. 555 del CPC. ----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro Esl.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA