CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR NORMA GRACIELA VDA DE BENITEZ C/ ART 1° DE LA LEY N° 3542/2008 DE FECHA 10 DE JULIO DEL 2008 Y EL ART 18 INC (W DE LA LEY N°2345/03 Y LA RESOLUCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA N°2041/2015.- AÑO:2019. N°:1125.----------

RECEPCIÓN CIVIL ESTADÍSTICA 25 JUL 2024 Lic. Yanise Palmán

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos nueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinticuatro 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 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 NORMA GRACIELA VDA DE BENITEZ C/ ART 1° DE LA LEY N° 3542/2008 DE FECHA 10 DE JULIO DEL 2008 Y EL ART 18 INC (W DE LA LEY N°2345/03 Y LA RESOLUCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA N°2041/2015",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **NORMA GRACIELA CABRERA VDA. DE BENITEZ**, 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 **NORMA GRACIELA CABRERA VDA. DE BENITEZ,** por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley N°3542/2008, el art 18 inc. "w" de la Ley N° 2345/03, "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO*" y la Resolución DGPJ – B N°2041/2015 de fecha 09 de junio de 2015 dictada por el Ministerio de Hacienda.----------

La accionante acredita su legitimación activa, en su calidad de viuda heredera de efectivo retirado de las Fuerzas Armadas, con el documento que acompaña, Resolución DGJP- BN° 2041 de fecha 9 de junio de 2015 (f. 8), por el cual se "ACUERDA pensión mensual de GUARANIES DE TRES MILLONES CINCUENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS VENTISEIS (Gs. 3.052.626), la señora NORMA GRACIELA CABRERA VDA. DE BENITEZ, con C.I N° 496.112, viuda del extinto Coronel Sebastián Benítez Núñez, de conformidad con el art. 6° de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO" (sic).----------

Arguye que percibe el haber de retiro que correspondiera a su extinto esposo, solamente en un 65% debiendo ser el 100%. En ese sentido menciona que el art. 6 de la Ley N° 2345/2003 (modificados por el art. 1 de la Ley N° 4622/12) vulnera sus derechos debido a

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

que el causante transmite sus derechos (art. 2443 C.C). Alega que son transgredidos los artículos 14, 16, 103, 132, 137 de la Constitución Nacional. Afirma que las normas accionadas restringen los beneficios que están usufructuando los titulares de la pensión al alterar el sistema de determinación de la remuneración, lo que hará que se vean disminuidos en forma sustancial sus haberes. Manifiesta que el art. 1 de la Ley N° 3542/2008 y el art. 18 inc. "w" de la Ley N° 2345/2003, generan desigualdades injustas y tratos discriminatorios contrarios a los principios establecidos en los arts. 103 y 107 de la Constitución Nacional.-----

De la acción de inconstitucionalidad se ha corrido vista a la Fiscalía General del Estado que fue contestada por el Fiscal Adjunto, Edgar Augusto Moreno, por el Dictamen N° 754 de fecha 08 de abril de 2021 (fs.20/22), en el que recomienda hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad, en relación al Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 (que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2013) y al 18° inc w) de la Ley N° 2345/2003. Ya que el sistema implementado para la actualización de jubilaciones, pensiones vulnera el principio de igualdad consagrado en la Carta Magna, en razón a que -la actualización debe hacerse en igual proporción y tiempo que los funcionarios activos, no de acuerdo a la variación del IPC calculados por el BCP de manera anual. En cuanto a la Resolución DGJP-B N° 2041/2015 de fecha 09 de junio de 2015 dictada por el Ministerio de Hacienda, dice que la accionante ha interpuesto la acción extemporáneamente - 4 años después de su dictamiento- fuera del plazo de 6 meses para actos normativos de carácter particular, establecido en el Art. 551 del C.P.C.----------

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos es menester aclarar -en primer término- el contenido y alcance del precepto constitucional cuyo quebrantamiento 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 las 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***" (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

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 25 JUL 2024 Lic. Yanise Colmán

modo a los pasivos -jubilados pensionados-, cuyos haberes deberían así actualizarse en igual proporción en que lo ejecuta el Ministerio de Hacienda respecto de los activos.----------

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 lo que hace a la impugnación del Art. 6º de la Ley N° 2345/2003, en ese sentido, de la lectura del escrito de promoción se desprende que la accionante cuestiona específicamente el monto que percibe en Concepto de pensión y reclama la totalidad de lo que había correspondido a su extintos esposo. En este contexto se debe analizar el Art. 1º de la Ley N° 4622/2012 "Que modifica el Art. 6º de la Ley N° 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Publico", modificada por la Ley Nº 3217/2007", en razón de que la nueva modificación no altera en lo sustancial la norma impugnada, la misma sigue estableciendo para la viuda una pensión del 65% sobre el haber de retiro o la jubilación que le hubiere correspondido en vida al cónyuge.-

Considero que la norma atacada no vulnera principios ni garantías constitucionales. Ciertamente, el primer párrafo del Art. 103 de la Ley Suprema dispone: "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 titulo, presten servicios al Estado...", de lo que se evidencia que la Constitución deja reservada a la Ley la facultad de regular todo el sistema de jubilaciones y pensiones del sector público.------

En lo que refiere a la procedencia de la declaración de inconstitucionalidad del Art. 18 Inc. w) corresponde la declaración de inconstitucionalidad en cuanto deroga los Arts. 224 y 226 de la Ley N° 1115/97 "Estatuto del Personal Militar", pues la derogación de dichas normas crea una mayor desigualdad a cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003.----------

En cuanto a la inconstitucionalidad promovida contra la Resolución DGJP-B. N° 2041 de fecha 9 de junio de 2015, no corresponde su estudio por la extemporaneidad de su impugnación. Vemos que se trata de un acto normativo de carácter particular por lo que, a la fecha de la presentación de esta acción de constitucionalidad-31 de mayo de 2019, el plazo de 6 meses previsto para hacerlo se hallaba ampliamente vencido.----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martinez
Secretario

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 10/07/23 y he procedido a emitir mi voto en fecha 13/10/23.----------

La señora NORMA GRACIELA CABRERA VDA. DE BENITEZ, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 1 de la Ley N° 3542/08 y contra el Art. 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO"* y la Resolución N° 2041/2015 del Ministerio de Hacienda.----------

Obra en autos la constancia que la accionante tiene la calidad de pensionada como viuda de un efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación, conforme a la Resolución N° 2041 de fecha 9 de junio de 2015.----------

La recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 14, 46, 57, 103 y 137 de la Constitución Nacional, en cuanto a la revalorización de las pensiones, "...que la igualdad dispuesta por la Constitución Nacional no es respetada, en consecuencia el aumento decretado a los funcionarios no sería aplicado en condiciones de igualdad, como lo estamos constatando claramente ahora con los activos, esta ley modifica negativamente la norma Constitucional...", manifestando además que se lesiona gravemente su legitimo derecho. ----------

Respecto al Art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modificó el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, cabe realizar el análisis constitucional. 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 ninguna ley o disposición puede contravenir la supremacía constitucional. ----------

Respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03, la parte recurrente se limitó a objetar las disposiciones, y a reiterar los fundamentos esgrimidos respecto a los demás agravios, sin enunciar la lesión concreta o el motivo por el cual

considere que las mismas infringen la Carta Magna y en consecuencia le ocasionen la vulneración de sus derechos consagrados en la misma. ----------

En cuanto a la Resolución N° 2041 de fecha 09 de junio de 2015, dictada por el Ministerio de Hacienda, haciendo el recuento establecido en el Art. 551 del Código Procesal Civil tenemos que el plazo legal ha transcurrido, ya que los seis meses establecidos para la promoción de la acción se han cumplido en exceso. Consecuentemente, el planteamiento es extemporáneo. ----------

Por las consideraciones hechas precedentemente, y teniendo a la vista 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. 1 de la Ley N° 3542/08 -que modificó el Art. 8 de la Ley N° 2345/08- en lo que afecta a los derechos de la señora NORMA GRACIELA CABRERA VDA. DE BENITEZ, 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: ----------

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: 809.

Asunción, 24 de julio 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) y del art. 18 inc. w) de la Ley N° 2345/2003, en relación a la señora **NORMA GRACIELA CABRERA VDA. DE BENITEZ,** ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C.----------

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

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