CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: CATALINA CONCEPCION ALMADA DE DENIS Y OTROS C/ ART. 2,8 Y 18 INC "Y" DE LA LEY N° 2345/2003. Y EL DECRETO 1579/04 DEL PODER EJECUTIVO. AÑO 2017 N° 2440.-

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil ciento veinticuatro.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinticinco días del mes de noviembre 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: **CATALINA CONCEPCION ALMADA DE DENIS Y OTROS C/ ART. 2,8 Y 18 INC "Y" DE LA LEY N° 2345/2003. Y EL DECRETO 1579/04 DEL PODER EJECUTIVO,** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por **CATALINA CONCEPCION ALMADA DE DENIS 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: Los accionantes Catalina Concepción Almada de Denis, Gloria Elizabecht Almada de Cabrera, Fermina Palma de Villalba, Zulma Victoria Aguilar de Villalba, Nemesio Anastacio Benítez Valdez, María Teresa de Jesús Avalos de Benítez, Roberto Elizardo Aquino Armoa, Ramona Teodora Avalos de Aquino, Justina Uran de González, Alicia Alvarenga Silva, Ignacia Britos de Sánchez, Porfiria Núñez de Baranda, José Digno Ortiz Zaracho, Adolfo Garcete Britos, Aquilesia González de Páez, Alcide Martínez Recalde, Celsa Silvero de Godoy, Carlos Alberto Ramírez Ocampos, Mirian Celestina Galeano de Ramirez, Ismael Segovia Cohene, Dora Licia Britos Giménez, Porfiria Colman de Britos, Wilma Martínez de Britos, Blanca Sulmira Amarilla Sandoval, Ramon Cole Alvarez, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 2 y 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/03 "De reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Publico", contra el Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004, y contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08- Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-

Los recurrentes acompañan los documentos respectivos con los cuales acreditan la calidad de jubilados del Magisterio Nacional y Administración Publica. ----------

Refieren que siendo jubilados, se encuentran legitimados para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alegan que actualmente, los mismos se encuentran percibiendo una jubilación cuyo monto es inferior al que les correspondería por derecho. Consideran que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 46, 47 y 103 de la Constitución Nacional; por ello, solicitan la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de haberes jubilatorios en relación a las mismas en igualdad de tratamiento dado a los funcionarios públicos en actividad. ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Respecto al articulo 2 de la Ley 2345/2003, debemos tener presente que dicha normativa ha sido modificada por el Art. 1 de la Ley N° 2527/04, por lo que un pronunciamiento de esta Corte sobre dicha disposición resultaría ineficaz y carente de interés público. ----------

Cabe referir respecto de la acción sobrevenida contra la Ley Nº 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º dispone: "Modificase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", 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 artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos".* ----------

A fin de esclarecer los conceptos corresponde primeramente traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente el Art. 103 de la Constitución Nacional: ----------

"*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". ----------

En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la "actualización" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares. ----------

En primer lugar, la "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores. ----------

Mientras que por otro lado, la "*actualización*" salarial -a la que hace referencia el Art. 103 in fine de la CN- se refiere a la igualdad del reajuste de los haberes de los funcionarios activos e inactivos. ----------

Es decir, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, quedando el cálculo del porcentaje correspondiente de la actualización a cargo de la Caja de Jubilaciones pertinente. ----------

Ahora bien, del análisis de la acción planteada tenemos que la Ley N° 3542/08 supedita la actualización a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay como tasa de actualización; la ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, pero siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. ---------

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/2008 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la CN. ----------

En relación a la impugnación referida al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, se advierte que los accionantes se limitan a la mera enunciación de la impugnación de tal normativa, la parte accionante no expone ni desarrolla agravios concretos, se verifica más bien una impugnación meramente genérica, esta circunstancia falta de desarrollo de agravios impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada. ----------

26-11-2024

Finalmente en relación a la objeción planteada contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición era reglamentaria del Art. 8 de la Ley N°2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta 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 así el Decreto Reglamentario N° 1579/04, por tanto, sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada disposición. ----------

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. I de la Ley N° 3542/08 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- en relación a los señores Catalina Concepción Almada de Denis, Gloria Elizabecht Almada de Cabrera, Fermina Palma de Villalba, Zulma Victoria Aguilar de Villalba, Nemesio Anastacio Benítez Valdez, María Teresa de Jesús Avalos de Benítez, Roberto Elizardo Aquino Armoa, Ramona Teodora Avalos de Aquino, Justina Uran de González, Alicia Alvarenga Silva, Ignacia Britos de Sánchez, Porfiria Núñez de Baranda, José Digno Ortiz Zaracho, Adolfo Garcete Britos, Aquilesia González de Páez, Alcide Martínez Recalde, Celsa Silvero de Godoy, Carlos Alberto Ramírez Ocampos, Mirian Celestina Galeano de Ramirez, Ismael Segovia Cohene, Dora Licia Britos Giménez, Porfiria Colman de Britos, Wilma Martínez de Britos, Blanca Sulmira Amarilla Sandoval, Ramon Cole Alvarez, todo ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C. 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 17/07/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 10/08/23. ----------

Los señores CATALINA CONCEPCIÓN ALMADA DE DENIS, GLORIA ELIZABECHT ALMADA DE CABRERA, FERMINA PALMA DE VILLALBA, ZULMA VICTORIA AGUILAR DE VILLALBA, NEMESIO ANASTACIO BENÍTEZ VALDEZ, MARÍA TERESA DE JESÚS AVALOS DE BENÍTEZ, ROBERTO ELIZARDO AQUINO ARMOA, RAMONA TEODORA AVALOS DE AQUINO, JUSTINA URAN DE GONZÁLEZ, ALICIA ALVARENGA SILVA, IGNACIA BRITOS DE SÁNCHEZ, PORFIRIA NÚÑEZ DE BARANDA, JOSÉ DIGNO ORTIZ ZARACHO, ADOLFO GARCETE BRITOS, AQUILESIA GONZÁLEZ DE PÁEZ, ALCIDE MARTÍNEZ RECALDE, CELSA SILVERO DE GODOY, CARLOS ALBERTO RAMÍREZ OCAMPOS, MIRIAN CELESTINA GALEANO DE RAMIREZ, ISMAEL SEGOVIA COHENE, DORA LICIA BRITOS GIMÉNEZ, PORFIRIA COLMAN DE BRITOS, WILMA MARTÍNEZ DE BRITOS, BLANCA SULMIRA AMARILLA SANDOVAL, RAMON COLE ALVAREZ, promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 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 contra los Art. 2,8 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, y contra el Decreto N° 1579/04 del Poder Ejecutivo. ----------

Obra en autos la constancia que la accionante, tiene la calidad de jubilados del Magisterio Nacional y de la Administración Pública". ----------

Los recurrentes sostienen que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 46, 47, 88 y 103 de la Constitución Nacional, en cuanto sostiene que "... los artículos impugnados conculcan nuestros derechos de que nuestros haberes jubilatorios sean actualizados en

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Ravón Martínez
Secretario

igualdad de tratamiento dispensado a los docentes públicos en actividad, cuando la propia Constitución Nacional lo asienta taxativamente". ----------

En relación a las objeciones contra el Art. 1 de la Ley Nº 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 PUBLICO" quedando redactado de la siguiente manera: Art. 8.- Conforme lo dispone el Art. 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizaran 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. ----------

En cuanto a la impugnación contra el Art. 6 del Decreto 1579/04, 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. ----------

Finalmente, respecto a la impugnación de los Arts 2 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003, la parte recurrente se limito 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. ----------

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 Nº 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, en lo que afecta a los derechos de los señores Catalina Concepción Almada De Denis, Gloria Elizabecht Almada De Cabrera, Fermina Palma De Villalba, Zulma Victoria Aguilar De Villalba, Nemesio Anastacio Benítez Valdez, María Teresa De Jesús Avalos De Benítez, Roberto Elizardo Aquino Armoa, Ramona Teodora Avalos De Aquino, Justina Uran De González, Alicia Alvarenga Silva, Ignacia Britos De Sánchez, Porfiria Núñez De Baranda, José Digno Ortiz Zaracho, Adolfo Garcete Britos, Aquilesia González De Páez, Alcide Martínez Recalde, Celsa Silvero De Godoy, Carlos Alberto Ramírez Ocampos, Mirian Celestina Galeano De Ramirez, Ismael Segovia Cohene, Dora Licia Britos Giménez, Porfiria Colman De Britos, Wilma Martínez De Britos, Blanca Sulmira Amarilla Sandoval, Ramon Cole Alvarez, de conformidad a lo, establecido en el Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO.-**

26 -11- 2024

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: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1124

Asunción, 25 de noviembre 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 promovida y; en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. del Art. 1 de la Ley Nº 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03- en relación a los señores Catalina Concepción Almada De Denis, Gloria Elizabecht Almada De Cabrera, Fermina Palma De Villalba, Zulma Victoria Aguilar De Villalba, Nemesio Anastacio Benítez Valdez, María Teresa De Jesús Avalos De Benítez, Roberto Elizardo Aquino Armoa, Ramona Teodora Avalos De Aquino, Justina Uran De González, Alicia Alvarenga Silva, Ignacia Britos De Sánchez, Porfiria Núñez De Baranda, José Digno Ortiz Zaracho, Adolfo Garcete Britos, Aquilesia González De Páez, Alcide Martínez Recalde, Celsa Silvero De Godoy, Carlos Alberto Ramírez Ocampos, Mirian Celestina Galeano De Ramirez, Ismael Segovia Cohene, Dora Licia Britos Giménez, Porfiria Colman De Britos, Wilma Martínez De Britos, Blanca Sulmira Amarilla Sandoval, Ramon Cole Alvarez, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. ----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí: Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA