CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAD EN EL JUICIO: "IGNACIO PEREIRA VILLALBA C/ ARTS 8 Y 18 DE LA LEY Nº2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº1579/2004". AÑO: 2008 N°:1370.----------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Seiscientos noventa y nueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los dos 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 DIÉSEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAD EN EL JUICIO: "IGNACIO PEREIRA VILLALBA C/ ARTS 8 Y 18 DE LA LEY Nº2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº1579/2004",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por Ignacio Pereira Villalba por derecho propio y bajo patrocinio de abogada.----------

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: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS**.----------

A la cuestión planteada, el **Doctor DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: El accionante Ignacio Pereira Villalba, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogada, se presenta en el carácter de Suboficial Principal retirado de las Fuerzas Armadas de la Nación, a fin de solicitar a esta Corte Suprema de Justicia la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los Arts. 8 y 18 Inc. "w" de la Ley N° 2345/2003 y del Art. 6 del Decreto N° 1579/04.----------

Para hacer efectivos los derechos consagrados en la Constitución Nacional se ofrecen las garantías constituciones siendo una de ellas la "Acción de Inconstitucionalidad" dirigida contra los actos jurídicos y las resoluciones judiciales que contravienen los principios y normas constitucionales.----------

Esta acción tiene como objetivo principal "garantizar" al justiciable el control de constitucionalidad. El Dr. Daniel Mendonca indica que el control judicial es el mecanismo adecuado para proteger las libertades civiles y los derechos fundamentales, manteniendo a salvo a los ciudadanos de toda intervención del poder apartado de los límites constitucionales.-

Jurisprudencia uniforme y constante de la Corte Suprema de Justicia refiere que la competencia de la misma no tiene carácter restringido y que cualquier discriminación sería arbitraria.----------

En este sentido, con referencia al expediente que nos ocupa, el accionante en su presentación omitió acompañar la fotocopia de su cédula de identidad pero, acompañó instrumentos públicos que acreditan su identidad.----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

El Código Civil Paraguayo es muy claro con respecto al instrumento público al que otorga la presunción de legitimidad y la plena fe del mismo en cuanto a los datos que contiene, estableciendo como único medio de impugnación la redargución de falsedad en juicio, razones por las cuales considero que ésta acción de inconstitucionalidad no debe ser rechazada por cuestiones de forma.----------

Ya en el estudio de la acción presentada debo manifestar que si bien el Art. 8 de la Ley 2345/2003 fue modificado por el Art. 1º de la Ley N° 3542/08, procederé a su estudio en atención a que la modificación introducida no altera en lo sustancial la norma anterior, ya que se sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios se realizará en base a la variación del índice de Precios del Consumidor (IPC), es decir, persiste la situación inconstitucional hasta la fecha porque el Art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que la actualización de los haberes jubilatorios debe ser en igual tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.----------

Corresponde pues el análisis del Art. 8º de la Ley N° 2345/03 y al respecto podemos manifestar que el Art. 103 de la C.N. dispone que "La ley" garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/03, ni la Resolución reglamentaria que dicte el Poder Ejecutivo relacionado con " ...el mecanismo preciso a utilizar", pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional trascripta, porque carecerán de validez (Art. 137 C.N.). De ahí que al supeditar, el Art. 8° de la Ley N° 2345/03, la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al "promedio de los incrementos de salarios..." crea una media de regulación, entre básicos y altos salarios de la cohorte de funcionarios activos, no prevista en la Constitución Nacional, que puede ciertamente beneficiar a los primeros pero decididamente perjudicar a los segundos.----------

La Constitución Nacional ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "...en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad" (Art. 103 C.N.); la Ley N° 2345/03 supedita la actualización "...al promedio de los incrementos de salarios del sector público" y al IPC calculado por el BCP como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar en el Decreto N° 1579/04 "....el mecanismo preciso a utilizar" introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor ajuste", que podría eventualmente servir de "factor de ajuste" pero no para actualizar los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.----------

El Art. 46 de la C.N. dispone: "De la Igualdad de las personas: 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 injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios".----------

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. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes y éstas diferencias originarias no traducen " ...desigualdades injustas" o "....discriminatorias" (Art. 46 CN) como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos.----------

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 pasivos, a los cuales sus haberes deben ser actualizados en igual porcentaje y tiempo que el utilizado por 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 integra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados y pensionados.----------

Nuestra Carta Magna garantiza también 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 hechos por los ciudadanos, máxime cuando en aplicación al principio "*iura novit curiae*" ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución Nacional ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, una norma directamente operativa que contiene el reconocimiento de garantías positivas y negativas exigibles jurisdiccionalmente.----------

Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en él amparadas. En esta línea de argumento, el Poder Judicial, y en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligado a remover factores que propicien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que favorezca la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscaba y/o discriminada no puede sino ser tachado de inconstitucional y, en consecuencia, la acción debe ser admitida.----------

Sobre la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, tenemos que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción instituida 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. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración de esta Sala 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.-----

En cuanto al Art. 18, Inc. w) creo oportuno considerar que el mismo 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. 8 de la Ley de referencia.----------

En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y en consecuencia declarar inaplicables para el Señor Ignacio Pereira Villalba el Art. 8 (modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08) y el Art. 18 Inc. "w" de la Ley N° 2345/2003. **ES MI VOTO**.----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Jungmanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA,** dijo:----------

1. El accionante Ignacio Pereira Villalba, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogada, se presenta en el carácter de Suboficial Principal retirado de las Fuerzas Armadas de la Nación, a fin de solicitar a esta Corte Suprema de Justicia la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los Arts. 8 y 18 Inc. "w" de la Ley N° 2345/2003 y del Art. 6 del Decreto N° 1579/04.----------

2. Acredita su calidad de Suboficial Principal retirado de las Fuerzas Armadas de la Nación, con los documentos que obran a fs. 2/4 de autos.----------

3. Lamento el lapso transcurrido desde la promoción de esta acción de inconstitucionalidad, estos autos llegaron a mi gabinete en fecha 13 de diciembre de 2021.---

4. Ya en el estudio de la acción presentada, en primer lugar, debemos señalar que el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03 pero, los aspectos variados no afectan la parte sustancial que se cuestiona y los agravios constitucionales expresados por quien acciona siguen estando vigentes. Por ello, estimo que debo abocarme al estudio de la inconstitucionalidad del Art. 8 de la Ley N° 2345/03, garantizando de este modo el ejercicio del derecho a la defensa en juicio consagrado en el Art. 16 de la Constitución Nacional. Considero que mi compromiso con la justicia es el dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos máxime cuando en aplicación al principio *"el juez conoce el derecho"* ello no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa.----------

5. El Art. 103 de la C.N. dispone que "La Ley" garantizará 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 a "...el mecanismo preciso a utilizar" la Ley N° 3542/08 no puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcripta, porque carecería de validez (Art. 137 CN).----------

6. La Constitución Nacional ordena que la ley garantice " la actualización" de los haberes jubilatorios "... en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad" (Art. 103 CN); la Ley N° 3542/08 supedita "a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el BCP", como tasa de actualización. Sin embargo, el Poder Ejecutivo al reglamentar el mecanismo preciso a utilizar, introduce unas variables y unos universos extraños a los preestablecidos para obtener el "Factor Ajuste" que, eventualmente, podría servir de factor de ajuste pero, no para actualizar los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.----------

7. El Artículo 46 de la C.N. dispone: "De la Igualdad de las personas: 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.----------

8. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes y éstas diferencias originarias no traducen "...desigualdades injustas..." o " ...discriminatorias..." (Art. 46 CN) como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a

las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse sí constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados 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 pasivos, a los cuales sus haberes deben ser actualizados en igual porcentaje y tiempo que el utilizado por 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 integra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados y pensionados.----------

10. En consecuencia, y en atención a las manifestaciones vertidas, opino que debe hacerse lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida declarando inaplicable el Art. 1º de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, en relación al accionante.—----------

11. Sobre la impugnación del Art. 6 del Decreto N° 1579/04, tenemos que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente con la nueva redacción instituida 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. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración de esta Sala 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.-----

12. En cuanto al Art. 18, Inc. w) creo oportuno considerar que el mismo 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° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley 2345/03.----------

13. Por lo manifestado precedentemente, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y en consecuencia declarar inaplicables para el Señor Ignacio Pereira Villalba el Art. 8 (modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/08) y el Art. 18 Inc. "W" de la Ley N° 2345/2003. **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 16/06/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 28/06/23.----------

IGNACIO PEREIRA VILLALBA, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 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".----------

Obra en autos la constancia que el accionante tienen la calidad de Sub-Oficial retirado como efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación mediante Decreto N° 11792 del 28 del 13 de febrero de 2008.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

El recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 1, 6, 14,46, 47, 95, 102, 103, 131, 132, 137 y 247 de la Constitución Nacional, al impedir vivir decorosamente al establecer un sistema de remuneración base muy por debajo de lo que legalmente corresponde.----------

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 N° 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. 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° 2345/03, no siendo necesarias otras consideraciones que las realizadas.----------

Por último, respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso w) de la Ley N° 2345/03, 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 objeción planteada contra el Decreto 1579/04, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por las disposiciones cuestionadas, se verifica más bien una impugnación 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.----------

Por las consideraciones hechas precedentemente, conforme al 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: ----------

César 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: 699.

Asunción, 2 de julio de 2.024-

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, 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. 1º de la Ley Nº3542/08, que modifica el Art. 8º de la Ley Nº2345/03 y del Art. 18 inc. "W" de la Ley Nº2345/03, en relación al señor **IGNACIO PEREIRA VILLALBA,** de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA