CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR RAMONA ANTONIA GONZALEZ DE OZORIO C/ ART. 5° Y 18 INC Y) Y Z) DE LA LEY N° 2.345/2003. ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004 Y EL ART. 1° DE LA LEY 3542/2008 DEL 10 DE JULIO DEL 2008 QUE MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003". N° 1347 AÑO: 2019 ----------

RECIBIDO ESTADISTICA 9-07-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Setecientos cinco.

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 **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 PROMOVIDA POR RAMONA ANTONIA GONZALEZ DE OZORIO C/ ART. 5° Y 18 INC Y) Y Z) DE LA LEY N° 2.345/2003. ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004 Y EL ART. 1° DE LA LEY 3542/2008 DEL 10 DE JULIO DEL 2008 QUE MODIF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003",** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por **RAMONA ANTONIA GONZALEZ DE OZORIO** 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: Se presenta señora Ramona Antonia González de Osorio, por derecho propio y bajo patrocinio de abogada, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 inc. y) y z) de la Ley N° 2345/03 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y pensiones del Sector Publico*" y su modificatoria, Art. 1 de la Ley N° 3.542/08 "*Que modifica y amplía la Ley N.° 2345/2003*", y contra el Art. 2 del Decreto N° 1579/2004 dictado por el Poder Ejecutivo.

La accionante sostiene en líneas generales que las normas impugnadas vulneran las disposiciones contenidas en los Arts, 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional. Respecto al Art. 1 de la Ley 3542/08, manifiesta que el mismo altera el mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios, en contraposición al Art. 103 de la Carta Magna, que garantiza la actualización en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. En cuanto al Art. 5 y al Art. 2 del decreto reglamentario, alega que restringen los beneficios de sus haberes al alterar el sistema de determinación de la remuneración base. Finalmente, en relación con el Art. 18 inc. y), sostienen que contraviene igualmente lo dispuesto en los Arts. 46 y 103 de la Constitución. ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Revisadas las constancias de autos, se observa copia de la Resolución DGJP N° 1386 del 13 de octubre de 2005, que acredita la calidad de jubilada del Magisterio Nacional de la accionante, lo que justifica su legitimación activa. ----------

Corrida vista al Ministerio Público, conforme lo establece el Art. 554 del C.P.C, el Fiscal Adjunto, Edgar Moreno Agüero, recomendó hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad, según Dictamen N° 532 de fecha 10 de marzo de 2021, obrante a fs. 09/10 de autos. ----------

Ab initio, es menester considerar el contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que establece el Régimen de Jubilaciones, Art. 103. El texto normativo 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 título, presten servicios al Estado. **La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad**". (Las negritas son propias). ----------

Es preciso aclarar que la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional transcripta se refiere al reajuste de los haberes y las pensiones en comparación a los funcionarios activos 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. ----------

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, al supeditar 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-, establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor (I.P.C.) calculado por el Banco Central del Paraguay. Al obrar de tal forma, aplica una regulación arbitraria que no se condice con el texto constitucional en razón de que el I.P.C. 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. ----------

La ley puede, naturalmente, utilizar la variación del I.P.C. para determinar el porcentaje de actualización toda vez que este porcentaje se aplique a todo el universo de los afectados, es decir, funcionarios activos y pasivos, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa. En efecto, la igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos deben favorecer, de igual modo, a los jubilados y pensionados, cuyos haberes deberían actualizarse en igual porcentaje y tiempo en que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los activos. ----------

De allí que, en el caso que se prevea presupuestariamente un aumento en la retribución básica de uno o varios segmentos del funcionariado activo, se debe producir tal aumento -en igual porcentaje- sobre el monto del último haber jubilatorio percibido por los funcionarios pasivos. ----------

Por otro lado, conforme al principio de supremacía constitucional, ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/2008, ni normativa alguna puede oponerse a lo establecido en una norma constitucional, como es el caso del citado Art. 103, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige en nuestro ordenamiento positivo, previsto en el Art. 137 de la Constitución. De allí que el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003-deviene inconstitucional. ----------

Igualmente, en relación con el principio de igualdad aludido, cabe recordar que nuestro ordenamiento jurídico no prohíbe toda desigualdad, sino solo aquella que carezca de una justificación objetiva y razonable. En tal sentido, no resulta razonable el trato diferente dispensado por ley al funcionario activo y al inactivo (jubilado) frente al mismo hecho, es decir, frente al reajuste o actualización de sus haberes. ----------

Respecto a la impugnación del Art.18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -que deroga los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/00-, cabe destacar que tal disposición le resulta inaplicable a la accionante, por imperio de la propia Ley N° 1626/00 que, en su Art. 2 inc. "f", excluye de su ámbito de aplicación a los docentes de la Universidad Nacional y de las instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica. Por tanto, en su calidad de docente jubilada del Magisterio Nacional, carece de legitimación para promover la acción contra dicha normativa. Con relación al inciso z), corresponde su rechazo por falta de fundamentación, pues la accionante se ha limitado a impugnar la norma, sin exponer los agravios en concreto. ----------

En cuanto al Art. 5° de la Ley N° 2345/2003 y el Art. 2 del decreto reglamentario, relacionados a la determinación de la remuneración base para el cálculo del monto de la jubilación, se puede notar que dichas normas constituyen una modificación positiva para la sostenibilidad de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, respecto de los seis (6) meses que se tomaban en consideración antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003. La normativa anterior permitía en la práctica realizar numerosas maniobras, como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación, para obtener un haber jubilatorio mayor al que fuera objeto real de aporte a la Caja en el trascurso de su carrera pública. Realidades y prácticas como ésta han llevado a una situación insostenible de desequilibrio patrimonial de la Caja. ----------

No podemos sostener que dichas normas vulneren el principio de irretroactividad de la ley y el de los derechos adquiridos pues, de hacerlo, le estaríamos sacando a la propia Ley la posibilidad de ser modificada, siempre que existan circunstancias que ameriten su modificación y siempre y cuando no se afecten derechos adquiridos y no exista afectación de derechos o principios de rango constitucional, lo que en este caso se comprueba, puesto que al tiempo de modificarse la ley en cuestión la accionante tenía meros derechos con relación a la jubilación.

En definitiva, tomar como base de cálculo los últimos cinco años de aporte, constituye una medida lógica, racional y contablemente acertada, por lo que mal podría ser considerada inconstitucional. ----------

Por otro lado, debe advertirse que las modificaciones introducidas por ley al régimen de jubilaciones y pensiones están contempladas en la propia normativa constitucional. En este sentido, 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 título, presten servicios al Estado…*" (el subrayado es propio); 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 efecto, nada obsta a que la ley pueda modificar sus disposiciones, en razón del cambio de las diversas circunstancias sociales, económicas, entre otras, a consecuencia del paso del tiempo. Es así que, en el caso de autos, no se evidencia una vulneración de derechos adquiridos puesto que, si bien la accionante inició sus aportes bajo el régimen jubilatorio anterior, nada obsta a que se le aplique la ley vigente al tiempo de acogerse efectivamente al régimen de la jubilación. ----------

Por las razones precedentemente expuestas y en coincidencia con el parecer del Ministerio Público, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Reyes Martínez
Secretario

Ley N° 3542/2008-que modifica el Art. 8º de la Ley N° 2345/2003-, con relación a la accionante. **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 19/10/23. ----------

La señora RAMONA ANTONIA GONZALEZ DE OZORIO, 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 los Art. 5 y 18 inc. y) y z) de la Ley N° 2345/2003, y contra el Art. 2 del Decreto N° 1579/04 del Poder Ejecutivo. ---------

Obra en autos la constancia que la accionante tiene la calidad de jubilado 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 "...las jubilaciones son imprescriptibles, vitalicias y de carácter tuitivo, su motivo es proteger a los trabajadores con una remuneración vitalicia por los años de servicio prestados al Estado en igualdad de tratamientos dispensado al funcionario público en actividad...". ----------

En relación a las objeciones contra el Art. I 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 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 Nº 2345/03 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional. ----------

Respecto a las objeciones contra el Art. 5 de la Ley Nº 2345 y contra el Art. 2 del Decreto N° 1579/04, formuladas por la accionante, considerando que la misma es jubilada del Magisterio Nacional, las citadas disposiciones legales no son aplicables a la recurrente, no siendo necesarias más consideraciones que realizar. ----------

Finalmente, respecto a la impugnación del Art. 18 inc. y) y z) de la Ley N° 2345/2003, la recurrente tiene la calidad de jubilada del Magisterio Nacional, por la tanto la disposición atacada no le afecta de modo alguno en sus derechos. ----------

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. I de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03, en lo que afecta a los derechos de la señora RAMONA ANTONIA GONZALEZ DE OZORIO, 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: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Payán Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 705

Asunción, 2 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 promovida por la señora **RAMONA ANTONIA GONZALEZ DE OZORIO** y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008-que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 con relación a la accionante. ----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Payán Martínez
Secretario