CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAD EN EL JUICIO: "SILVERIA ESTELA ORREGO VDA. DE BAVERA C/ ART. 8 Y 18 DE LA LEY N°2345/2003 Y DECRETO N°1579/2004". AÑO: 2008 N°:1764.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Seiscientos ochenta y ocho

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: "SILVERIA ESTELA ORREGO VDA. DE BAVERA C/ ART. 8 Y 18 DE LA LEY N°2345/2003 Y DECRETO N°1579/2004",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por Silveria Estela Orrego Vda. de Bavera 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: Es necesario aclarar de inicio que, si bien, el artículo 8º de la Ley de la Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda, refutado de inconstitucional por la presente acción, ha sido modificado por la Ley N° 3542/2008; dicha modificación no ha alterado en lo sustancial esta norma atacada de inconstitucional y la nueva redacción de la misma no ha variado sustancialmente la cuestión regulada dicha disposición legal. Es por ello que, considero que los agravios de la accionante persisten y son igualmente predicables respecto de la nueva redacción, ameritando, repito, un estudio y pronunciamiento por parte de esta Sala en relación con la normativa vigente (Art. 1° de la Ley N° 3542/2008).-

Hecha esta salvedad y entrando al análisis de la acción planteada contra el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 -modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008- debe considerarse el exacto 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-

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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 del Ministerio de Hacienda supedita la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1º 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. Por lo que corresponde declarar la inconstitucionalidad del Art. 1° de la Ley N° 2345/2003, que modifica el Art. 8° de la Ley N°2345/2003.----------

Ahora bien, respecto a los agravios vertidos contra el Art. 18 Inc. W) de la Ley N°2345/03, en mi opinión, corresponde su rechazo por cuanto que no se puede hablar de la existencia de un efecto retroactivo sobre beneficios ya adquiridos con relación al derogado articulo 187 de la Ley N°1115/97 ya que, este fue derogado por la actual Ley de la Caja Fiscal antes de que suscitaran los acontecimientos que ocasionaron que la accionante iniciara los tramites y efectivamente se le concediera su haber de retiro; es decir, la accionante, al momento de la promulgación de la Ley N°2345/2003, poseía respecto a los derechos jubilatorios regulados por la Ley del Estatuto del Personal Militar solo una expectativa de derecho.----------

Asimismo, respecto a los demás artículos derogados por el inciso w) del Art. 18° de la Ley N° 2345/2003-Arts. 224 y 226 de la Ley N° 1115/1997 *"Estatuto del Personal Militar"*- que establece derecho respecto a los herederos del personal militar, entiendo que siendo la actora personal militar en situación de retiro, tales normativas no afecta derechos de la misma y corresponde, por ende, el rechazo de la acción respecto a esta disposición legal.----------

En cuanto a la impugnación del inciso z) del artículo 18 de la Ley N° 2345/2003, que deroga los Arts. 30, 31 y 32 de la Ley N° 1721/2001 *"Estatuto del Educador"*, considero que la accionante al revestir el carácter efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación en situación de retiro, dichas disposiciones legales no les son aplicables y por tanto no pueden afectar derechos de la misma.----------

Finalmente, acerca del Art. 6º del Decreto N° 1579/2004, refutada de inconstitucional, es necesario destacar que el mismo ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada -Art. 8º de la Ley N° 2345/2003, modificado por la Ley N° 3542/2008- por lo que,

una eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.----------

Por las razones precedente expuestas, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción y, en consecuencia, declarar inaplicable el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003- con relación a la accionante. **ES MI VOTO**.----------

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

1. La accionante Silveria Estela Orrego Vda. de Bavera, se presenta en el carácter de Suboficial Principal retirada 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" y "z" de la Ley N° 2345/2003 y el Decreto N° 1579/2004. Acompaña debidamente los documentos que acreditan la calidad que invoca.----------

2. 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.---

3. Ya en el estudio de la acción presentada, en primer lugar, debemos señalar que el Art. 1º 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.----------

4. 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).----------

5. 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.----------

6. 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.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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.----------

7. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes y éstas diferencias originarias no traducen "...desigualdades injustas..." "...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.----------

8. 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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados y pensionados.----------

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

10. 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 va expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el art. 8 de la Ley N° 2345/03 y su modificación el Art. 1° de la Ley N° 3542/08.----------

11. Analizando la acción de inconstitucionalidad presentada contra el Inc. z) del Art. 18° de la Ley 2345/03 y contra el Decreto Reglamentario N° 1579/04, se observa que en la fundamentación de la misma no se manifiestan los agravios concretos que afectan a la accionante por lo que corresponde su rechazo.----------

12. Por lo manifestado precedentemente, considero que debe hacerse lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y declarar inaplicables para la señora Silveria Estela Orrego Vda. de Bavera el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 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.----------

SILVERIA ESTELA ORREGO VDA. DE BAVERA, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 8 y 18 incisos "W" y "Z" 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 la accionante tienen la calidad de Sub-Oficial retirado como efectivo de las Fuerzas Armadas de la Nación mediante Decreto N° 6147 del 8 de febrero de 2005.----------

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 incisos "w" y "z" 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 N° 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, visto el 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: ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 688

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. 1° de la Ley N°3542/08, que modifica el Art. 8° de la Ley N°2345/03, en relación a la señora **SILVERIA ESTELA ORREGO VDA. DE BAVERRA,** de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.-

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL 1
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA