CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: OPUESTA POR AMPARO MAURA SAMANIEGO VIUDA DE PACIELLO EN LOS AUTOS "AMPARO MAURA SAMANIEGO VIUDA DE PACIELLO C/ PROVIDENCIA DE FECHA 28/10/2022 Y RES. DENEGATORIA FICTA DICTADAS POR LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA". AÑO: 2023. N°: 1949. ----------

RECIBIDO 28-05-2024 Roque Mbaibe Fiscalizador

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Quinientos sesenta y siete.-

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinticuatro días del mes de Mayo 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 RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: OPUESTA POR AMPARO MAURA SAMANIEGO VIUDA DE PACIELLO EN LOS AUTOS "AMPARO MAURA SAMANIEGO VIUDA DE PACIELLO C/ PROVIDENCIA DE FECHA 28/10/2022 Y RES. DENEGATORIA FICTA DICTADAS POR LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA",** a fin de resolver la Excepción de Inconstitucionalidad opuesta por la Señora Amparo Maura Samaniego Viuda de Paciello. -----

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 Excepción de Inconstitucionalidad opuesta?----------

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIESEL JUNGHANNS, RIOS OJEDA y SANTANDER DANS.** ----------

A la cuestión planteada, el Ministro **Doctor DIESEL JUNGHANNS** dijo: ----------

La señora Amparo Maura Samaniego Vda. de Paciello, bajo patrocinio de los Abgs. Alberto Poletti, Augusto Cárdenas y Mauricio Marengo, opone excepción de inconstitucionalidad en contra de los Arts. 1° y 4° del Decreto Ley Nº 23/1954 "*POR EL CUAL SE ESTABLECEN NUEVAS NORMAS PARA LA JUBILACIÓN DE MAGISTRADOS Y DEMÁS FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL*" y en contra del Art. 8° de la Ley Nº 2345/2003 *"DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*. ----------

La excepcionante aduce la violación de lo establecido en los Arts. 4°, 6°, 44, 49, 57, 60, 86, 101, 105 y 137 de la Constitución Nacional. Afirma –en cuanto al Decreto Ley 23/54– que no existe justificación racional del motivo por el cual se fijaron diez años para acceder a la jubilación y que ello deja fuera a las personas que no alcanzaron este mínimo, privándolas de sus derechos, sin prever una solución intermedia para aquellos que no lo alcanzaron por razones ajenas a su voluntad. Aduce que admitir la posición de la parte demandada implicaría que el Estado se apropie de los aportes que su marido hizo durante 9 años, 3 meses y 27 días, así como de los realizados durante distintos cargos en el Poder Ejecutivo. Con relación al impugnado Art. 8 de la Ley 2345/2003, aduce que la parte demandada sostuvo que actualizó los haberes de la señora Paciello, pero que ello no es verdad dado que no se le otorgó nunca la pensión como heredera de magistrado y por ende las leyes 838/1980 y 112/1992 no le pudieron ser aplicadas. ----------

Abg. Julio C. Pacón Martínez Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Corrido el traslado correspondiente, se presenta el Abg. Edilson Steven Fleitas, Abogado Fiscal del Ministerio de Hacienda, bajo patrocinio del Abogado del Tesoro, Fernando Benavente, a solicitar el rechazo de la presente excepción. Afirma la existencia de una incongruencia entre la pretensión procesal del juicio principal y la pretensión de la presente excepción de inconstitucionalidad, porque en el juicio principal la excepcionante solicita se le otorgue la pensión como heredera de magistrado judicial en base al Decreto Ley 23/54 pero luego, y a contrapelo de lo solicitado, solicita la declaración de inconstitucionalidad de la misma normativa legal que antes había solicitado le sea aplicada. Por otro lado, aduce que la excepcionante no fundamenta el agravio constitucional que le causa el Decreto Ley y no expone los motivos por los cuales resultaría contrario o violatorio de la Constitución Nacional. Alega asimismo que no funda en absoluto la supuesta inconstitucionalidad del Art. 8° de la Ley 2345/03. Además afirma la existencia de jurisprudencia pacífica y constante de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia acerca de la vigencia y validez del Decreto Ley 23/54. --------

La Fiscal Adjunta, Matilde Moreno, se expidió en los términos del Dictamen Fiscal Nº 1181 de fecha 10 de julio de 2023 (fs. 165/173), en el que concluye que no corresponde estudiar la cuestión planteada respecto del Art. 8° de la Ley Nº 2345/2003 porque no se ha fundado la supuesta inconstitucionalidad de la norma, y que corresponde acoger favorablemente la excepción de inconstitucionalidad con relación a los Arts. 1° y 4° del Decreto Ley Nº 23/54. ---

Entrando en el análisis de la cuestión propuesta, el Artículo 538 del Código Procesal Civil establece: "*La excepción de inconstitucionalidad deberá ser opuesta por el demandado o el reconvenido al contestar la demanda o la reconvención, si estimare que éstas se fundan en alguna ley u otro instrumento normativo violatorio de alguna norma, derecho, garantía, obligación o principio consagrado en la Constitución. También deberá ser opuesta por el actor, o el reconviniente, en el plazo de nueve días, cuando estimare que la contestación de la demanda o la reconvención se funda en una Ley u otro acto normativo inconstitucional por las mismas razones…*". ----------

En este caso, la presente excepción fue opuesta por la parte actora en contra de las mencionadas disposiciones normativas en el marco de un proceso contencioso administrativo, luego de notificada la contestación de la demanda, en virtud de que a su criterio aquella hacía mención de normas consideradas inconstitucionales, respecto de las cuales pretende la declaración de inaplicabilidad a los efectos de que el Tribunal de Cuentas prescinda de su eventual aplicación para la solución de la controversia. ----------

Verificado el plazo de nueve días previsto en la norma transcripta, se evidencia que la actora opuso esta defensa en fecha 18 de abril de 2023, esto es, al día siguiente de la notificación de la providencia que tuvo por contestado el traslado de la demanda, de lo que se concluye que la misma fue opuesta en la etapa procesal oportuna y en plazo legal previsto para el efecto. ----------

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta por la excepcionante con relación a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones, esto es, con relación a la impugnación del Art. 8° de la Ley 2345/03, modificado por el Art. 1° de la Ley 3542/08, es menester aclarar –en primer término– el 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***

RECIBIDO
28-05-2024
Roque Alcides Fiscalidad

haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad" (las 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.----------

En lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones, 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 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. ----------

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 ello, es a todas luces procedente la excepción de inconstitucionalidad con relación a la disposición legal analizada. ----------

Ahora bien, respecto de la impugnación de los Arts. 1° y 4° del Decreto Ley Nº 23/1954, los mismos establecen: ----------

Art. 1° del Decreto Ley Nº 23/54 "*Adquieren derecho a la jubilación ordinaria de conformidad a los términos del presente Decreto Ley: Los Miembros de la Corte Suprema de Justicia, los Miembros de los Tribunales de Apelación, los Miembros del Tribunal de Cuentas, los Jueces de Primera Instancia, los Jueces de Paz de todas las categorías, el Defensor*

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

General de Menores, los Defensores y Procuradores de Pobres y Ausentes y de Reos Pobres, los Representantes del Ministerio Público y sus Procuradores, los Secretarios de Juzgados y Tribunales que hayan prestado a lo menos veinte y cuatro años de servicio en la Administración Judicial y hayan cumplido cincuenta años de edad. El haber jubilatorio será el noventa y cuatro por ciento del último sueldo liquidado al interesado. Los mencionados magistrados y funcionarios judiciales que hayan cumplido cincuenta años de edad y por lo menos diez años de servicios exclusivamente en la Administración de Justicia sin alcanzar los veinte y cuatro, adquieren también derecho a la jubilación ordinaria y el haber jubilatorio en el caso será el tres y medio por ciento del último sueldo gozado multiplicado por el número de años de servicios prestados". ----------

Art. 4° del Decreto Ley Nº 23/54 "*A los efectos de la jubilación, los magistrados y funcionarios tienen derecho a computar el tiempo correspondiente a otros cargos desempeñados con anterioridad en la Administración Pública, siempre que tengan diez años de servicios consecutivos en la Magistratura Judicial, y a razón de dos años por cada uno en esta última*". ----------

En concreto, vemos que lo que agravia a la excepcionante, en su carácter de heredera de Magistrado Judicial, es el requisito de contar con 10 años de servicios en la Magistratura Judicial para poder acceder a la jubilación ordinaria. ----------

Con relación al tema de enjuiciamiento que nos ocupa, es menester recordar que la jubilación fue instituida como un derecho que asiste a todos los funcionarios o empleados activos, que han aportado parte de su salario por determinado tiempo y cumplido con los requisitos legales para poder retirarse de la función, a cambio de una renta o remuneración vitalicia, que le permita llevar una vida digna. La jubilación no puede –ni debe– tener carácter de sanción. ----------

En este sentido, los agravios vertidos por la excepcionante son atendibles y se evidencia un perjuicio que la misma ha sufrido, puesto que surge una posible injusticia en las disposiciones del Decreto Ley N° 23/54, en cuanto no toma en consideración todos los años trabajados en la Función Pública y aportados a la Caja Fiscal al momento de establecer los requisitos para el paso a la pasividad. ----------

Entiendo que se causa un perjuicio en el derecho a la seguridad social de la heredera del causante al aplicar de una manera excesivamente formalista los requisitos a los efectos de computar el tiempo correspondiente a otros cargos desempeñados en la Administración Pública. ----------

En tal sentido, el Estado Paraguayo por Ley N.º 6791, sancionada el 28 de julio de 2021, ha aprobado el "Convenio Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social", llamado también Convenio 102, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 28 de junio de 1952, que en su Art. 63, párrafo 2, dispone: *"Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos: a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de 5 (cinco) años de cotización o de empleo..."*. ----------

Por imperio del Art. 137 de la Constitución, la disposición normativa indicada precedentemente es de rango superior al Decreto Nº 23/1954. ----------

Dicho de otra forma, con la firma y consecuente aprobación legislativa del Convenio 102, el Estado Paraguayo se comprometió a brindar una pensión a los cinco años y no a los diez, como lo establece el Decreto Nº 23/1954. ----------

RECIBIDO
28-05-2024
Roque Mba... Actuario

Además se han detectado errores que hacen referencia al cómputo del tiempo de trabajo ya que, conforme a los documentos presentados por la excepcionante, no se tuvieron en cuenta periodos de trabajo del esposo de la recurrente en la Función Pública, siendo oportuno señalar que el hecho de haberle otorgado pensión solamente como docente y no haberse devuelto, en su caso, los aportes como magistrado y funcionario público, genera una apropiación indebida de dichos bienes por parte del Estado. ----------

En consecuencia, en aplicación de las disposiciones del citado Convenio 102, aprobado por Ley Nº 6791/2021, voto también por declarar la inconstitucionalidad de los Arts. 1° y 4° del Decreto Ley Nº 23/1954. ----------

Conforme a lo señalado en las consideraciones precedentes, corresponde hacer lugar a la excepción de inconstitucionalidad opuesta y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los Arts. 1° y 4° del Decreto Ley Nº 23/1954 y del Art. 1° de la Ley Nº 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley Nº 2345/2003, con relación a la señora Amparo Maura Samaniego Vda. de Paciello. Las costas deben darse en el orden causado dado que el presente caso requirió interpretación jurisprudencial y legal. Es mi voto. ----------

A su turno, el Ministro **Doctor VICTOR RIOS OJEDA** dijo: Me adhiero parcialmente al voto del Ministro preopinante, Dr. Cesar Diesel, en cuanto a que el art. 8 de la Ley 2345/03 *"DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, modificado por el Art. 1º de la Ley 3542/08 excepcionado, es inconstitucional, correspondiendo la declaración de su inaplicabilidad en el presente caso, por los mismos fundamentos. ----------

Disiento en cuanto a lo resuelto acerca de los arts. 1 y 4 del Decreto-Ley N° 23/54, *"POR EL CUAL SE ESTABLECEN NUEVAS NORMAS PARA LA JUBILACIÓN DE MAGISTRADOS Y DEMÁS FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL"*, en razón de que no se ajustan a los lineamientos del Estado Social de Derecho y resultan francamente violatorios del régimen constitucional vigente.----------

El agravio principal aducido por la excepcionante respecto al acceso a la jubilación ordinaria de su extinto esposo Oscar Paciello, es que debido a su fallecimiento, no llegó a cumplir con los 10 años de servicios consecutivos en la Magistratura Judicial, exigidos por el Decreto- Ley N° 23/54 hoy atacado y sostiene que con la aplicación de dicha normativa, sin considerar el aspecto intrínseco de la naturaleza tuitiva del derecho previsional y sin tener en cuenta el carácter arbitrario de la misma, se vulnerarían los arts. 9, 102 y 137 de la Constitución Nacional, y que se debería tener en cuenta el hecho de que una persona no elige el momento de fallecer. Además, manifiesta que las disposiciones de dicho Decreto-Ley, no disponen nada respecto a situaciones distintas, como el fallecimiento del Magistrado. ----------

Nuestra Constitución Nacional fundada en el ethos de la vida, contempla un alto contenido humanista y un pleno reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona, que son directamente aplicables aun sin la existencia de una ley reglamentaria, por mandato del art. 45 última parte de la Ley Suprema. Asimismo, en su preámbulo reza: "El pueblo

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

paraguayo, por medio de sus legítimos representantes reunidos en Convención Nacional Constituyente, invocando a Dios, reconociendo la dignidad humana (...)". Para garantizar a la persona su dignidad, establece el sistema obligatorio e integral de seguridad social (Artículo 95), abarcando "todas" las cuestiones en esa materia, entre las que se encuentra la "jubilación", como derecho fundamental en la vida del trabajador.----------

El análisis del presente caso lleva a la conclusión de que nos encontramos ante la apropiación por parte del Estado de los haberes jubilatorios de los Magistrados y demás funcionarios del Poder Judicial, por el incumplimiento de los requisitos enunciados en las disposiciones del mentado Decreto-Ley N° 23/54, extremo que colisiona con la garantía constitucional contenida en el Artículo 109 de nuestra Ley Fundamental.----------

De lo manifestado precedentemente, se puede deducir que las disposiciones impugnadas resultan inconstitucionales, pues atentan contra los principios consagrados en los Artículos 46 *"De la Igualdad de las Personas*", 47 *"De las Garantías de la Igualdad*", 95 *"De la Seguridad Social"* y 109 *"De la Propiedad Privada"* de nuestra Ley Suprema, al privar a los Magistrados y demás funcionarios del Poder Judicial del derecho a la jubilación ordinaria, por no haber alcanzado los 10 años de servicios en la Magistratura Judicial, sin especificar solución alguna para dichos casos, generando indudablemente una total desigualdad con relación a los funcionarios del Estado en general y, consecuentemente, una alta inequidad, situación ésta totalmente repudiada por el sistema constitucional que rige actualmente en nuestro país. ------

No es de olvidar que en materia de seguridad social, existen Convenios Internacionales ratificado por nuestro país que la amparan, los cuales a tenor del Artículo 141 de la Constitución "forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el Artículo 137", entre ellos está: a) La Ley N° 1/89 - **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, **Pacto de San José de Costa Rica** – que en su Artículo 26 dice*: Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (...),"* y b) La Ley N° 1040/97 - Que aprueba el Protocolo de San Salvador – que en su Artículo 9º dice: *"1.- Toda persona tiene derecho a la seguridad social"*.----------

Además, en la resolución de la presente excepción de inconstitucionalidad, tratándose de una ciudadana que litiga con el Estado, debe aplicarse el principio del "favor debilis", según el cual *"en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto es menester tomar muy en cuenta a la parte que, en relación con otra, se halla situada en inferioridad de condiciones o, dicho negativamente, no se encuentra realmente en pie de igualdad con la otra"*. Bidart Campos, *"Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino"* (Tomó I- A, p 393, Nueva edición ampliada y actualizada a 1999-2000, primera reimpresión. Ediar, Bs As, 2007).----------

La derogación de la Constitución Nacional del año 1967, tiene un irrefutable efecto exclutorio del Ordenamiento Jurídico-Constitucional paraguayo de los denominados Decretos-Leyes, que eran textos o disposiciones normativas con fuerza de Ley, aprobados unilateralmente por el Poder Ejecutivo, sin la participación del Poder Legislativo, lo que responde a una práctica propia de los regímenes antidemocráticos que rigieron en nuestro país, sin ningún respeto por la División de los Poderes del Estado que, desde el aporte Teórico de Montesquieu, se incorporó a la Teoría Política y del Estado de Occidente, como elemento indispensable de la democracia y del equilibrio de los Poderes, con el fin de evitar los abusos en contra de los derechos fundamentales de las personas.----------

En principio, admitir la vigencia de dichos Decretos-Leyes en nuestro país, sería insertar en el sistema constitucional un cuerpo extraño de trayectoria histórica autoritaria y, claramente antitético de nuestra axiología constitucional, sin embargo, en este caso particular, el Decreto

RECIBIDO
28-05-2024
Fiscalizador

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: OPUESTA POR AMPARO MAURA SAMANIEGO VIUDA DE PACIELLO EN LOS AUTOS "AMPARO MAURA SAMANIEGO VIUDA DE PACIELLO C/ PROVIDENCIA DE FECHA 28/10/2022 Y RES. DENEGATORIA FICTA DICTADAS POR LA DIRECCION GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA". AÑO: 2023. N°: 1949. ----------

Ley N° 23/54, tiene una derivada y precaria validez constitucional, va que, como texto normativo en sí, no es admitido por nuestra Carta Magna, pero las leyes posteriores aprobadas por Congresos Democráticos, lo validaron en razón de cumplir con el fin constitucional de garantizar la jubilación digna para los Magistrado/as y demás Funcionarios del Poder Judicial. Lógicamente si algunos de sus artículos no garantizan la mencionada jubilación digna, son irremisiblemente inconstitucionales. ----------

De esta manera, resulta evidente que los arts. 1 y 4 del Decreto-Ley N° 23/54, excepcionados, no superan la evaluación de constitucionalidad, en razón de que los mismos no se fundan en razones válidas para excluir del derecho a la jubilación a quienes no hayan cumplido con los 10 años de ejercicio en la Administración Judicial. Distinto sería el caso metido a la Matriz de Control de Constitucionalidad, si el Decreto-Ley N° 23/54 y demás leyes aplicables, hubieran dispuesto la posibilidad del retiro de los aportes. Sin embargo, este derecho no fue previsto en ninguno de los referidos textos normativos.----------

En las condiciones, expuestas corresponde hacer lugar a la Excepción de Inconstitucionalidad deducida por la señora Amparo Maura Samaniego Vda. de Paciello, bajo patrocinio de Abogados, declarando la inaplicabilidad de los arts. 1 y 4 del Decreto- Ley N° 23 / 54 y del art. 8 de la Ley N° 2345/03 al presente caso, y, en consecuencia, el Tribunal de Cuentas deberá realizar el cómputo de la Jubilación Ordinaria del Dr. Oscar Paciello, de acuerdo a la Tabla de Cálculos obrante en la normativa utilizada para los Magistrados/as y demás funcionarios judiciales. ES MI VOTO.----------

A su turno, el Ministro **Doctor GUSTAVO SANTANDER DANNS** dijo: El caso que estamos analizando, tiene como antecedente la solicitud ante el órgano administrativo por parte de la señora Amparo Samaniego Vda. de Paciello de la actualización del monto que percibe en concepto de pensión como viuda del Dr. Oscar Paciello, en el carácter de docente universitario de este último. Este pedido recibe un dictamen (AJ 778 del 28 de octubre de 2022) que analiza la cuestión y recomienda el rechazo de lo solicitado. A consecuencia de esto, el órgano administrador dicta una providencia, fechada el 28 de octubre de 2022, por la que, atendiendo a los términos del dictamen, resuelve rechazar la solicitud realizada. Esta providencia fue recurrida en sede administrativa, y ante la denegatoria ficta, se accionó contra su confirmatoria en sede contencioso administrativa. Contra esta resolución es que se abre la instancia contencioso administrativa, la cual, una vez contestada la demanda, propone la excepción por quien ocupa el rol de parte actora en la sede natural del conflicto.----------

En este muy breve resumen, debemos destacar que la excepción fue opuesta contra los artículos 1 y 4 del Decreto Ley N° 23/1954 y el Art. 8 de la Ley N° 2345. De la revisión de los antecedentes de este expediente, se obtiene que, al momento de tomar la decisión administrativa, se atendió lo referente a la actualización de los haberes jubilatorios, regulada por el Art. 8 de la Ley N° 2345 y sus modificaciones, sin haberse expedido con referencia a los demás puntos propuestos, regulados, entre otros, por el Decreto Ley N° 23/1954. En estos dos puntos, opuesta la excepción como lo fue, el objeto del pronunciamiento del Tribunal de

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Cuentas incluiría lo regulado por estas dos disposiciones. Entonces, corresponde el estudio de la constitucionalidad de las normas objetadas.----------

En cuanto al Art. 8 de la Ley N° 2345, modificado por el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, que 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 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 objeción al artículo 1 del Decreto Ley N° 23/1954, que dispone: "*Adquieren derecho a la jubilación ordinaria de conformidad a los términos del presente Decreto-Ley: Los miembros de la Corte Suprema de Justicia, los miembros de los Tribunales de Apelación, los miembros del Tribunal de Cuentas, los Jueces de Primera Instancia, los Jueces de Paz de todas las categorías, el defensor General de Menores, los Defensores y Procuradores de Pobres y Ausentes y de Reos Pobres, los representantes del Ministerio Público y sus procuradores, los Secretarios de Juzgados y tribunales que hayan prestado a lo menos veinte y cuatro años de servicios en la Administración Judicial y hayan cumplido 50 años de edad.*---

El haber jubilatorio será el 94% del último sueldo liquidado al interesado. Los mencionados Magistrados y funcionarios judiciales que hayan cumplido cincuenta años y por lo menos diez años de servicios exclusivamente en la Administración de Justicia, sin alcanzar los veinte y cuatro adquieren también derecho a la jubilación ordinaria y el haber jubilatorio en el caso será el tres y medio por ciento del último sueldo gozado multiplicado por el número de años de servicios prestados", y el artículo 4 del Decreto Ley N° 23/1954, que establece: "*A los efectos de la Jubilación los magistrados y funcionarios tienen derecho a computar el tiempo correspondiente a otros cargos desempeñados con anterioridad en la Administración Pública, siempre que tengan diez años de servicios consecutivos en la Magistratura Judicial, y a razón de dos años por cada uno en esta última*", deben analizarse por separado. El artículo 1, en lo concerniente al caso que nos ocupa, propone que ante la existencia de una persona que haya cumplido cincuenta años de edad y 10 años de servicio exclusivamente en la administración de justicia, sin alcanzar los veinticuatro años de servicio, tienen derecho a jubilarse, con un monto equivalente al tres y medio por ciento del último salario cobrado, multiplicado por el

RECIBIDO
28-05-2024
Raquel Ibalbo
Secretaria

número de años de servicios prestados. El artículo 4, por su parte, permite la validación de los aportes efectuados en otros cargos de la Administración Pública, con la condición de tener diez años consecutivos en la Magistratura Judicial, reconociéndose dos años por cada uno en la Magistratura.----------

El elemento común existente en estas disposiciones lo comprende la cantidad de años necesaria para dar inicio a los derechos jubilatorios, fijados en diez años, sea que se haya trabajado exclusivamente en la administración de justicia, o que se haya trabajado en la administración pública. Deberá notarse que, en la especie, se encuentra reglado el derecho a obtener una jubilación, que requiere, por regla general, la concurrencia de dos requisitos esenciales, que son: la edad y los años de aporte. Alcanzados los dos elementos requeridos, se torna operativa la norma que concede el derecho. Existen personas con determinada edad, pero sin los años de aporte, y también las hay con los años de aporte, pero sin la edad requerida para obtener el derecho, pero en estos casos es imposible encontrar un agravio constitucional, debido a que la norma de la que se trate, regula el derecho en relación a la generalidad de las personas, disponiendo en qué límite de edad y con cuantos años de aporte se podrá acceder al derecho jubilatorio que se trate. La Constitución Nacional, en sus artículos 95 y 103, en este caso complementarios entre sí, postula el derecho al acceso a la jubilación, delegando a la labor legislativa el establecimiento del sistema obligatorio de seguridad social y del régimen de jubilaciones de los funcionarios y empleados públicos, mecanismo conocido como reserva de ley. Cuando se pone en marcha la reserva de ley, y el Poder Legislativo establece un sistema coherente que pone en marcha los derechos postulados constitucionalmente, no nos encontramos ante un caso constitucional cuando el derecho que se trate se encuentra fuera de los límites establecidos por la ley, siempre que estos límites no tengan que atender a una disposición constitucional. En el caso de autos, nos encontramos ante una disposición legal que establece el tiempo de aporte para el acceso a la jubilación, y no resulta inconstitucional que, para el caso particular dado, este tiempo no se haya alcanzado.----------

En este punto, es preciso distinguir los conceptos de *aporte* y *años de aporte*. El ***aporte*** es el porcentaje de salario que el afectado destina para fines jubilatorios, mes a mes. Queda claramente distinguido este concepto del de ***años de aporte***, ya que este es atendible no ya en su unidad, sino en su conjunto, a los efectos de la concesión (o no) de un derecho. Siempre que haya habido aporte, podrá haber jubilación, pero esto no necesariamente debe darse. Pero lo que no puede dejar de reconocerse es que al haber aporte, subyace un derecho a favor de un particular, sea que se trate del aportante por derecho propio, o el de sus herederos, en caso de fallecimiento de este.----------

En el caso en estudio, resulta innegable que existen aportes, pero el juzgamiento de estos como insuficientes para la concesión de una jubilación, no deriva necesariamente en una infracción constitucional, menos todavía cuando en el ámbito natural del conflicto, el Tribunal de Cuentas puede considerar que estos eventualmente sí son suficientes, o bien, al considerar la existencia de un emolumento ya otorgado a favor del Dr. Oscar Paciello Candia como docente universitario, entender que a este derecho ya reconocido y otorgado, puede agregarse la suma correspondiente a los demás aportes, estableciendo un monto global de la pensión,

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Payón Martínez
Secretario

habida cuenta que ambas partes se encuentran de acuerdo en la existencia de los aportes, o bien, en caso que considere que no lo son, cómo debe resolverse la cuestión. Pero la labor de esta Sala no comprende considerar si en el caso particular la norma cuestionada es justa o no, sino en dilucidar si ella, por sí, es constitucional, y que el órgano juzgador pueda aplicarla.-----

Estos lineamientos permiten ver que, en el caso que nos ocupa, las disposiciones objetadas no resultan inconstitucionales, aunque no puede dejar de verse que, eventualmente, el órgano juzgador podrá apreciar en todo el espectro normativo si existe una disposición que se ocupe de los aportes que no son negados por ninguna de las partes, y eventualmente dilucidar si ellas merecen un nuevo monto para la concesión de una pensión.----------

Por tanto, ante todo lo expuesto corresponde hacer lugar parcialmente a la excepción de inconstitucionalidad opuesta 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 lo que afecta a los derechos de la señora AMPARO MAURA SAMANIEGO VDA. DE PACIELLO. En cuanto a las costas, ellas deben ser impuestas en el orden causado, ello debido a que nos encontramos ante derechos de personas pertenecientes a un grupo vulnerable, y la recurrente entendió que esta vía era la correcta para el estudio de sus derechos. 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: ----------

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: 567

Asunción, 24 de Mayo 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 a la Excepción de Inconstitucionalidad opuesta y, en consecuencia, **declarar la inaplicabilidad de los Arts. 1° y 4° del Decreto Ley Nº 23/1954** y del **Art. 1° de la Ley Nº 3542/2008**, que modifica el Art. 8° de la Ley Nº 2345/2003, con relación a la señora **AMPARO MAURA SAMANIEGO VDA. DE PACIELLO**. Ello de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C. ----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA