CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR: "GRACIELA BEATRIS VILLALBA DE VAZQUEZ C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. Y DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2020 – N.° 174.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 23-05-2024 Roque López Franco Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Quinientos treinta y tres.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintidós, 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 **CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS, VÍCTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS,** Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GRACIELA BEATRIS VILLALBA DE VAZQUEZ C/ ARTS. 5, 8 Y 18 INC. Y DE LA LEY N° 2345/03 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Graciela Beatris Villalba de Vazquez, por sus propios derechos 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 O 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 **DIESEL JUNGHANNS** dijo: La presente acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Sra. Graciela Beatris Villalba de Vázquez, por derecho propio y bajo patrocinio de abogada, contra los Arts. 5, 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/2003, Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 y Art. 6 del Decreto N° 1579/2004.----------

Acredita su legitimación activa en su calidad de jubilada del Magisterio Nacional, conforme copia autenticada de la Resolución DGJP - BN° 1385 de fecha 01 de julio de 2013 dictada por el Ministerio de Hacienda.----------

Alega que tales normas afectan principios constitucionales establecidos en los Arts. 6, 14, 46, 102 y 103 de la Constitución Nacional. Sostiene como fundamento de su pretensión que el hecho de que la ley determine que los haberes jubilatorios serán actualizados de oficio de acuerdo al promedio de los incrementos de salarios del sector público a más de establecer el tope de dichas tasas de actualización a través del índice de precios al consumidor (IPC) pasaran a percibir menores beneficios que los que percibían bajo el amparo de las normativas especiales que les otorgaban similares beneficios a los de los funcionarios públicos en actividad.----------

Las normas impugnadas establecen: ----------

El Art. 1 de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 establece: "*Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda se actualizarán anualmente, de oficio, por dicho Ministerio. La tasa de actualización será la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al periodo inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos*"------

A su vez, el **Art. 5 de la Ley N° 2345/2003** establece: "*La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculará como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, y deberá tener en*

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible"----------

Y, el **Art. 18 Inc. y) de la Ley N°2345/2003**: "*A partir de la fecha de la publicación de esta Ley, quedan derogadas las siguientes disposiciones legales: ... y) los Artículos 105 y 106 de la Ley 1626/00...*"----------

Y, el **Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/2004**, dispone: "*Mecanismo de actualización de los beneficios...*"----------

Entrando al análisis de la cuestión constitucional propuesta y a la vista de los agravios esgrimidos, 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 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- 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 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 (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.----------

Finalmente, cabe resaltar que ni la ley, en este caso la Ley N° 3542/2010 -que modifica la Ley N° 2345/2003-, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional aludida, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución).----------

En cuanto al Art. 5 de la Ley N° 2345/2003, corresponde el rechazo por entender que el mismo establece el plazo o lapso de tiempo a considerar para remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Asimismo la misma gozaba de meros derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos. Respecto al Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/2003 corresponde el rechazo, pues la accionante es jubilada del Magisterio Nacional, por tanto, la disposición que pretende reivindicar por medio de la presente acción no le es aplicable.-

Ahora bien, con respecto al Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, actualmente, con la nueva redacción contenida en la Ley N°3542/2008, el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del IPC como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N°1579/2004, por lo que respecto a esta normativa, 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.----------

Por las razones precedentemente expuestas, en coincidencia con el Dictamen Fiscal N° 22235 de fecha 30 de setiembre de 2021, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad 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. **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 14/04/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 27/04/23. ----------

La señora GRACIELA BEATRIZ VILLALBA DE VAZQUEZ, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 5 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*", el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 "*QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*" y el Art. 6 del Decreto N° 1579/04, reglamentario de la Ley N° 2345/03.----------

Obra en autos la constancia que la accionante tiene la calidad de jubilada como docente del Magisterio Nacional, conforme a la Resolución DGJP-B N° 1385 del 1 de julio de 2013.---------

La recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 6, 14, 46, 102 y 103 de la Constitución Nacional, al hacer una discriminación humillante con respecto al personal en actividad.----------

En relación a las objeciones contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08, 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.----------

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Respecto a la objeción al Art. 6 del Decreto N° 1579/04, que reglamenta el mecanismo de actualización de haberes jubilatorios previsto en el Art. 8 de la Ley N° 2345/03. La redacción actual de este artículo conforme al Art. 1 de la Ley N° 3542/08 resulta suficiente, puesto que ahora se encuentra inserto en la norma el mecanismo a ser utilizado, quedando el Decreto sin utilidad práctica para el caso concreto, por lo que el estudio resulta inoficioso.----------

Respecto a la objeción contra el Art. 5 y 18 inciso y) de la Ley N° 2345, la recurrente se limitó a objetar la disposición, sin enunciar la manera en que entiende que ella infringe la Carta Magna y con ello termina afectada.----------

Por las consideraciones hechas precedentemente, conforme al Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03, en lo que afecta a los derechos de la señora GRACIELA BEATRIZ VILLALBA DE VAZQUEZ, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. Es mi voto. Es mi voto.----------

A su turno el Doctor **RÍOS OJEDA** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **DIESEL JUNGHANNS,** por los mismos 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:

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: 533.

Asunción, 22 de mayo de 2024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

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° 3542/2008 –que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003-, con relación a la accionante.----------

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