CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR NILDA AURORA RODRIGUEZ DE BERTOLIN C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/2003; ART. 2º DEL DECRETO Nº 1579/2004 Y EL ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, DE FECHA 10/07/2008 QUE MODF. EL ART. 8.” AÑO: 2018 Nº 2843.-

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 21 05- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Quinientos dieciocho.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte 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 DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RIOS OJEDA** y **GUSTAVO SANTANDER DANS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR NILDA AURORA RODRIGUEZ DE BERTOLIN C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/2003; ART. 2º DEL DECRETO Nº 1579/2004 Y EL ART. 1º DE LA LEY Nº 3542/2008, DE FECHA 10/07/2008 QUE MODF. EL ART. 8.",** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por **NILDA AURORA RODRIGUEZ DE BERTOLIN** 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, GUSTAVO SANTANDER DANS Y VICTOR RIOS OJEDA: ----------**

A la cuestión planteada, el **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: La señora NILDA AURORA RODRIGUEZ DE BERTOLIN promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 de la Ley N° 2345/03 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*", contra el Art. 2 del Decreto Reglamentario Nº 1579/2004, y contra el Art. 1 de la Ley N° 3542/08 - Que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-

En autos se constatan copias de las documentaciones que acreditan que la recurrente reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional. Refiere la accionante que siendo docente jubilada se encuentra legitimada para plantear la presente acción de inconstitucionalidad, alega que actualmente se encuentra percibiendo una pensión cuyo monto es inferior al que le correspondería por derecho. Considera que las normativas impugnadas vulneran los Arts. 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional; por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las mismas y consecuentemente la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dado a los docentes en actividad. ----------

Se verifica claramente que la Constitución Nacional en su Art. 103 dispone que la Ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, mientras que la Ley N° 3542/08 supedita a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el BCP como tasa de actualización. ----------

Cabe manifestar que la "actualización" salarial -a la que hace referencia el Art. 103 de la CN- se refiere al reajuste de los haberes en comparación, lo que implica una igualdad de montos base para el cálculo de los haberes devengados tanto por funcionarios activos como inactivos.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

La ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, siempre que esta 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 estas diferencias originarias no se traducen en desigualdades injustas o discriminatorias 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 si 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.----------

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal 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 al mecanismo preciso a utilizar la Ley N° 3542/08 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la CN. ----------

Ahora bien, en relación a la impugnación presentada contra el Art. 5 de la Ley Nº 2345/03, el cual establece que: "*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 cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible*". ----------

En este apartado es dable puntualizar que en el caso de autos, la señora NILDA AURORA RODRIGUEZ DE BERTOLIN inicio sus aportes y se jubiló bajo la vigencia de una ley anterior a la vigente actualmente, por lo tanto, al tiempo de modificarse el régimen de jubilaciones y pensiones, la citada ya contaba con derechos adquiridos, motivo por el cual la disposición recurrida en el párrafo anterior no le produce agravio, ello considerando que dicha disposición no es susceptible de aplicación a la misma dado el principio constitucional de irretroactividad de la ley.----------

En cuanto al Art. 2 del Decreto Nº 1579/04, es dable considerar que dicha disposición reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 que fuera analizado precedentemente, esta circunstancia conlleva a determinar que la disposición impugnada en este punto debe correr igual suerte que el artículo reglamentado analizado en el párrafo anterior. ----------

En relación a la impugnación presentada contra el Art. 18 inc. y) de la Ley Nº2345/2003- en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley Nº 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"- en este punto de análisis debemos tener en cuenta que la recurrente reviste el carácter de jubilada del Magisterio Nacional, por tanto, la disposición que pretende reivindicar por medio de la presente acción de inconstitucionalidad no resulta aplicable a la misma. ----------

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad 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 NILDA AURORA RODRIGUEZ DE BERTOLIN, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO.** ----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS**, dijo:

Antes de entrar al estudio de la cuestión planteada, es oportuno advertir que estos autos fueron puestos mi consideración en fecha 16/06/23, y he procedido a emitir mi voto en fecha 22/06/23. ----------

Seguidamente corresponde el estudio de la Acción de Inconstitucionalidad planteada por la Señora NILDA AURORA RODRIGUEZ DE BERTOLIN, por derecho propio y bajo patrocinio del Abg. OSCAR L. MEDINA SILVA promueven 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. I de la Ley Nº 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 el Art. 2 del Decreto N° 1579/04, del Reglamentario de la Ley N° 2345/03.----------

Obran en autos las constancias que la accionante tiene la calidad de jubilada como funcionaria de la administración pública, conforme a la Resolución DGJP N° 2427 de fecha 1 de octubre de 2009. ----------

La recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 43, 46 y 103 de la Constitución Nacional, al alterar el mecanismo de actualización y alterar el sistema de determinación de la remuneración base. ----------

En relación a las objeciones contra el Art. 1 de la Ley Nº 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 Nº 2345/03 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional.----------

Respecto a la objeción contra el Art. 5 de la Ley Nº 2345, que establece: "La Remuneración Base, para la determinación de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, se calculara como el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos cinco años. El procedimiento de cálculo estará sujeto a reglamentación mediante decreto el Poder Ejecutivo, y deberá tener en cuenta el cambio en el concepto de remuneración imponible” nuestra Carta Magna en el Capítulo de los Derechos Laborales, y más específicamente en lo referente a la Función Publica , al sentar las bases del régimen de jubilaciones, el Art. 102 establece que “ Dentro del sistema nacional de seguridad soial, la ley regulara 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. Participaran del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presenten servicios al Estado. ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios, en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad" De la detenida lectura de la disposición constitucional se desprende que la protección alcanza a la garantía misma de acceder a la jubilación, dejando a la ley la regulación integral de ese derecho, por lo que en este sentido la manera en que el concepto de remuneración base se encuentre legislado, no propone una infracción constitucional, debido a que en cuanto a este aspecto en particular, la Carta Magna no propuso ninguna regla a seguir, delegando en el órgano legislador que otorgue el derecho según las necesidades de las personas y del tiempo. De esta manera, se constata que este artículo no resulta inconstitucional. ----------

En cuanto al Art. 2 del Decreto N° 1579/04, el mismo es reglamentario del Art. 5 de la Ley N° 2345/03, que ya fuera analizado precedentemente, por lo que caben al respecto las mismas consideraciones, resultando en consecuencia, ajustado a las disposiciones constitucionales. ----------

Respecto a las objeciones hechas al Art. 18 inciso y) de la Ley Nº 2345/03- en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000, cabe manifestar que el mismo también conculca el Art.103 de la Constitución Nacional que dispone: "La ley garantiza la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad" consecuentemente, la disposición atacada crea mayores desigualdades en cuento al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art.1 de la Ley Nº 3542/2008, que modifica el Art.8 de la Ley N° 2345/03. ----------

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 y el Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, en lo que afecta a los derechos de la señora NILDA AURORA RODRIGUEZ DE BERTOLIN, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO.** ----------

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

1. La señora NILDA AURORA RODRIGUEZ DE BERTOLINI, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, en su calidad jubilada de la Administración de Pública, conforme a la Resolución DGJP Nº 2427 de fecha 1 de octubre de 2009 del Ministerio de Hacienda cuya copia autenticada acompaña, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra: **ART. 5 Y 18 INC Y) DE LA LEY 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO; ART. 2º DEL DECRETO Nº 1579/2004 REGLAMENTARIO DE LA LEY 2345/03; Y EL ART. 1º DE LA LEY 3542/2008, DE FECHA 10/07/2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/03".** ----------

2. Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 46, 103 y 137 de la Constitución Nacional y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas impiden la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. ----------

3. El **art. 1º de la Ley Nº 3.542/08** (que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2.345/03), no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo a la variación del índice de Precios del Consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay (B.C.P)". ----------

4. Dicho artículo dice: "*Conforme lo dispone el art. 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 los dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos" (Negritas y subrayados son míos). ---------

5. De la norma transcripta se desprende que la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones se sujeta al "*Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay" como tasa de actualización,*

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 21-05-2024

contraviniendo lo dispuesto por el art. 103 de la Constitución que dice: "La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad", y como consecuencia, lo dispuesto también por el art. 14 de la Ley Suprema que dice: "*Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado*".----------

6. La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional (art. 103) implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los funcionarios activos debe favorecer de igual modo a los jubilados, mediante la actualización de sus haberes en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto a los funcionarios 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. ----------

7. El art. 46 de la Constitución dispone: "*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.*" Asimismo, el art. 47 núm. 2) reza: *"El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: ... "La igualdad ante las leyes..."*. Por lo tanto, la ley puede naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C.) calculado por el Banco Central del Paraguay (B.C.P.) para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa. ----------

8. Es de entender que ninguna ley puede oponerse a lo establecido en preceptos constitucionales y pues carecería de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el art. 137 de la Ley Suprema que dice: "*La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución*". ----------

9. De ahí que la aplicación de dicho dispositivo jurídico, ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus artículos 46 "De la igualdad de las personas", 47 núm. 2) "De las garantías de igualdad" y 103 "Del régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos", al impedir a la accionante a percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilada, que sea digno y le garantice un nivel de vida óptimo y básico. ----------

10. Con respecto a la impugnación del **art. 5 de la Ley N° 2345/03** que establece el procedimiento para acceder al haber jubilatorio y el **art. 2 del Decreto N° 1579/**04 que reglamenta el art. 5 de la Ley N° 2345/03, se verifica que la accionante posee derecho adquirido sobre los haberes jubilatorios; por tal motivo, no se halla afectada por esta norma y no corresponde el estudio de los mencionados artículos. ----------

11. Es de resaltar que las jubilaciones deben cumplir un rol sustitutivo de las remuneraciones en actividad. Por ello, debe existir un necesario equilibrio entre las remuneraciones de quienes se encuentren en actividad y los haberes del sector pasivo, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta y como débito de la comunidad por tal servicio. Dicho de otro modo, el conveniente haber jubilatorio solo se haya cumplido cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equivalente a la que le habría correspondido gozar en caso de continuar en actividad. Las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado

cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado. ----------

12. Con relación al **art. 18 inc. y) de la Ley 2345/03** "Que deroga los arts. 105 y 106 de la Ley 1626/00 de la Función Pública", opino que esta disposición contraviene principios constitucionales establecidos en los arts. 14, 46 y 103 de la Carta Magna. Ello es así puesto que el art. 103 de la Constitución Nacional establece claramente que la ley debe garantizar que la actuación de los haberes jubilatorios sea en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad, sin embargo, la norma en cuestión subordina dicha actualización a la variación del índice de precio del consumidor (IPC) fijado por el Banco Central del Paraguay (BCP) ante lo cual esta impugnación debe prosperar. ----------

13. Por tanto, en virtud a lo manifestando, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar respecto de la accionante la inaplicabilidad del art. 1 de la ley N° 3542/08 (que modifica el art. 8 de la Ley N° 2345/03), y el art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03. **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.

Ante mí:

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 518.

Asunción, 20 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 parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **NILDA AURORA RODRIGUEZ DE BERTOLIN y** en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08-Que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/03, y el Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. ----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
SECRETARÍA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

S.E: veinte, 20. vale

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario