CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ISABEL FERNÁNDEZ VDA. DE AGUILERA C/ ART. 1 LA LEY N°3542/08, QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N°2345/03, "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONADOS DEL SECTOR PÚBLICO EN SU ART. 1, MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003. AÑO: 420 N°:2022.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL - 3 -04- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Trescientos cincuenta.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los uno días del mes de abril 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 RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ISABEL FERNÁNDEZ VDA. DE AGUILERA C/ ART. 1 LA LEY N°3542/08, QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY N°2345/03, "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONADOS DEL SECTOR PÚBLICO EN SU ART. 1, MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Isabel Fernández Vda. de Aguilera 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 DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta la señora Isabel Fernández Vda. de Aguilera, por derecho propio y bajo patrocinio de abogada, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3.542/08 "*Que modifica y amplía la Ley N° 2345/2003 De reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de jubilaciones y pensionados del sector público*".----------

La accionante sostiene, en líneas generales, que la norma impugnada perjudica a los jubilados, viudas y herederos, al supeditar la actualización del haber jubilatorio al Índice de Precios del Consumidor (I.P.C.), siendo una incógnita el monto que recibirán cada año en concepto de aumento, en detrimento a sus derechos adquiridos.----------

Revisadas las constancias de autos, se observa copia de la Resolución N° 1487 del 31 de mayo de 2007 (fs. 2), que acredita la calidad de beneficiaria de una pensión como heredera de funcionario de la administración pública fallecido en servicio, lo que justifica su legitimación activa.----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Corrida vista al Ministerio Público, conforme lo establece el Art. 554 del C.P.C, la Fiscal Adjunta, Matilde Moreno, recomendó hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, según Dictamen N° 521 de fecha 20 de marzo de 2023, obrante a fs. 12/14 de autos.----------

Ab initio, es menester considerar el contenido y alcance de lo estatuido por la norma constitucional que establece el Régimen de Jubilaciones, Art. 103. El texto normativo dispone: *"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.* ***La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad***". (Las negritas son propias).----------

Es preciso aclarar que la actualización salarial a la que expresamente alude la norma constitucional transcripta se refiere al reajuste de los haberes y las pensiones en comparación a los funcionarios activos e implica la utilización del mismo criterio para el aumento — actualización— de los haberes jubilatorios de los funcionarios pasivos y pensionados y de los salarios percibidos por los funcionarios activos.----------

Siguiendo con el análisis de la acción presentada, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios y las pensiones, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, al supeditar la actualización de todos los beneficios pagados a lo dispuesto por el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 — que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003-, establece la actualización de oficio de forma anual en base a la variación del Índice de Precios del Consumidor (I.P.C.) calculado por el Banco Central del Paraguay. Al obrar de tal forma, aplica una regulación arbitraria que no se condice con el texto constitucional en razón de que el I.P.C. no siempre coincide con el aumento de los salarios fijados en forma definitiva por el Poder Ejecutivo, produciendo de este modo un desequilibrio en el poder adquisitivo de los funcionarios pasivos en relación con los activos.----------

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

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

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

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL - 3 -04- 2024

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

Por las razones precedentemente expuestas y en coincidencia con el parecer del Ministerio Público, considero que corresponde hacer lugar 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. Es mi voto.-------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS,** dijo: La señora ISABEL FERNÁNDEZ VDA. DE AGUILERA, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra 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".*------

Obra en autos la constancia que la accionante tiene la calidad de pensionada como heredera de funcionario de la Administración Pública, conforme a la Resolución DGJP N° 1487 del 31 de mayo de 2007.----------

La parte recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 36, 132 y 137 de la Constitución Nacional, al ser una incógnita de cada año la fijación del monto de las pensiones.----------

Las objeciones se centran en el Art. 1 de la Ley N° 3542/08. El citado Artículo 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 Indice 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".*----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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.----------

Por las consideraciones hechas precedentemente, conforme al Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar 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 ISABEL FERNANDÉZ VDA. DE AGUILERA, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. Es mi voto.----------

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

1. La señora ISABEL FERNÁNDEZ VDA. DE AGUILERA, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el art. 1° de la Ley N° 3542/2008-, que modifica y amplia la Ley N° 2345/2003 *"De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"* en su art. 1° modifica. el art.8° de la Ley N° 2345/ 2003. Acompaña debidamente los documentos que acredita la calidad de pensionada como heredera de funcionario de la Administración Pública, fallecido en servicio, conforme a la Resolución DGJP N° 1487 de fecha 31 de mayo de 2007.----------

2. Sostiene la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 06, 102, 103 y 137 de la Constitución Nacional y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que la norma impugnada perjudica a las viudas y herederas al supeditar la actualización del haber jubilatorio al índice de precios del consumidor, dejando al arbitrio de una institución cuyo sistema de cálculos lo conocen únicamente ellos.----------

3. El **art. 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), 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 con 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 Articulo 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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos****". (Negritas y Subrayado 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 ajusta al *"Indice de Precios*

RECIBIDO ESTADISTICA - 3 -04- 2024

del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay" como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 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 Articulo 14 de la Ley Suprema que dice: *"Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado".*----------

6. Es de entender que ninguna ley puede oponerse a lo establecido en preceptos constitucionales, pues carecería de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 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".*----------

7. De ahí que la aplicación de dicho dispositivo jurídico ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 "De la Irretroactividad de la Ley", 46 "De la Igualdad de las Personas", 47 numeral 2. "De las Garantías de la igualdad" y 103 "Del Régimen de Jubilaciones de los funcionarios Públicos", al impedir a la accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de pensionada, que sea digno y le garantice un nivel de vida optimo y básico.----------

8. 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.----------

9.El Artículo 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 injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios".* Asimismo, el Articulo 47 num. 2) reza: *"El Estado Garantizara a todos los habitantes de la República: 2. "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.----------

10. Corrida vista al Ministerio Publico, conforme lo establece el Art. 554 del C.P.C, la fiscal adjunta Matilda Moreno Irigoitia, recomendó hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, según el Dictamen N° 521, de fecha 20 de marzo de 2023, obrante a fs. (12,13 y 14) de autos.----------

Por tanto, en virtud de lo manifestado precedentemente, opino que corresponde **hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y,** en consecuencia, declarar respecto de la accionante la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 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: ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 350.

Asunción, 1 de abril de 20 24 .-

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 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, en relación a la señora **ISABEL FERNÁNDEZ VDA. DE AGUILERA** , de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.----------

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