CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR VICTOR SEBASTIAN ORTIZ LARROSA Y BRIGIDA MAGDALENA LOPEZ DELGADO C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003. AÑO: 2019 N° 1741. ----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA 14-03-2024 María López Franco Auxiliar

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Trescientos cuatro.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los doce días, del mes de marzo, 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, GUSTAVO SANTANDER DANS y VÍCTOR RÍOS OJEDA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR VICTOR SEBASTIAN ORTIZ LARROSA Y BRIGIDA MAGDALENA LOPEZ DELGADO C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003,** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por **VICTOR SEBASTIAN ORTIZ LARROSA Y BRIGIDA MAGDALENA LOPEZ DELGADO**, por sus propios derechos y 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 O N:

¿Es procedente la Acción de inconstitucionalidad deducida?----------

A la cuestión planteada el Doctor **DIESEL JUNGHANNS** dijo: Los señores Víctor Sebastián Ortíz Larrosa y Brígida Magdalena López Delgado, bajo patrocinio del Abg. Oscar Medina, promueven acción de inconstitucionalidad en contra del Art. 1° de la Ley 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley 2345/2003 "*De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*", de los Arts. 5° y 18 inc. y) de la Ley 2345/2003 y del Art. 2° del Decreto 1579/2004 "*Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003*". ----------

Los recurrentes revisten la calidad de jubilados de la Administración Pública, conforme lo demuestran por medio de las Resoluciones N.º 1163 de fecha 04 de mayo de 2010 y N.º 4665 de fecha 24 de octubre de 2016, dictadas por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda. ----------

Los mismos invocan lo dispuesto por los Arts. 46 y 103 de la Constitución Nacional. Aducen que el Art. 1° de la Ley 3542/2008 se torna inaplicable al alterar el mecanismo de actualización previsto en el Art. 103 de la Ley Suprema. Considera que el Art. 5° de la Ley 2345/2003 y el Art. 2 del Decreto 1579/2004 restringen los beneficios de su haber de retiro al alterar el sistema de determinación de la remuneración base, agravando contra el mentado Art. 103, por lo que no habrá actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. ----------

Con relación al cuestionado Art. 1° de la Ley Nº 3542/2008, este prescribe: *"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 período inmediatamente precedente. Quedan expresamente excluidos de lo dispuesto en este artículo, los beneficios correspondientes a los programas no contributivos"*. ----------

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*

Abg. Julio C. Pavón Martinez Secretario

Gustavo E. Santander Dans Ministro — Cesar M. Diesel Junghanns Ministro CSJ — Dr. Víctor Ríos Ojeda Ministro

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 <u>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</u> (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.

En cuanto a la impugnación del Art. 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/2003, en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley Nº 1626/2000, también considero que lesiona los derechos constitucionales de los accionantes en el mismo sentido expuesto párrafos arriba, pues altera el mecanismo constitucional previsto para la actualización de los haberes jubilatorios. ----------

Por otra parte, respecto de la impugnación del Art. 5° de la Ley N.º 2345/2003 y su norma reglamentaria, el Art. 2° del Decreto N.º 1579/2004, tenemos que las mismas rezan respectivamente*: "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";*

"La Remuneración Base establecida en el Artículo 5 de la Ley N° 2345/2003 será la que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\text{Remuneración Base} = \frac{\text{Sumatoria de las últimas 60 remuneraciones imponibles}}{60}$$

De existir periodos no aportados durante los cinco (5) últimos años, igual se tomarán las sesenta (60) últimas remuneraciones imponibles percibidas de acuerdo a la legislación vigente en su momento, aunque sobrepasen dicho periodo". ----------

Al respecto, se puede notar que este artículo constituye una modificación positiva para la sostenibilidad de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, respecto de los seis (6) meses que se tomaban en consideración antes de la vigencia de la Ley N° 2345/2003. La normativa anterior permitía en la práctica realizar numerosas maniobras como el ascenso del funcionario seis meses antes de su jubilación, para obtener un haber jubilatorio mayor al que fuera objeto de aporte a la Caja en el trascurso de su carrera pública. Realidades y prácticas como ésta han llevado a una situación insostenible de desequilibrio patrimonial de la Caja. ---

No podemos sostener que este artículo vulnere el Principio de Irretroactividad de la Ley y el de los Derechos Adquiridos, pues de hacerlo le estaríamos sacando a la propia Ley la posibilidad de ser modificada, siempre que hayan circunstancias que motiven su

modificación y cuando no afecte derechos adquiridos, lo que en este caso no se comprueba, puesto que con relación a la jubilación la accionante tiene un mero derecho en expectativa.---

En suma, por los argumentos expuestos, soy de la opinión que corresponde hacer lugar parcialmente a la acción y declarar la inaplicabilidad, respecto de los accionantes, del Art. 1° de la Ley Nº 3542/2008 –que modifica el Art. 8° de la Ley Nº 2345/2003– y del Art. 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/2003 –en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley Nº 1626/2000–. 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 03/05/23.----------

Los señores **VICTOR SEBASTIAN ORTIZ LARROSA Y BRIGIDA MAGDALENA LOPEZ DELGADO**, por derecho propio y bajo patrocinio del Abog. 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. 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. 2 del Decreto N° 1579/04, reglamentario de la Ley N° 2345/03.----------

Obran en autos las constancias que los accionantes tienen las calidades de jubilados como funcionarios de la administración pública, conforme a las Resoluciones DGJP-B N° 1163 de fecha 4 de mayo de 2010 y N° 4665 de fecha 24 de octubre de 2016, respectivamente.----------

Los recurrentes sostienen 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 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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

el caso que nos ocupa ni la Ley N° 2345/03 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional.----------

Respecto a la objeción contra el Art. 5 de la Ley N° 2345, que 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 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 Pública, al sentar las bases del régimen de jubilaciones, el Art. 102 establece que "*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". 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 N° 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 cuenta al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art.1 de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art.8 de la Ley N° 2345/03.----------

Por las consideraciones hechas precedentemente, visto el 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 los señores **VICTOR SEBASTIAN ORTIZ LARROSA Y BRIGIDA MAGDALENA LOPEZ DELGADO**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. Es mi voto. ----------

A su turno, el Doctor **RIOS OJEDA**, manifestó que se adhiere al voto del 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

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR VICTOR SEBASTIAN ORTIZ LARROSA Y BRIGIDA MAGDALENA LOPEZ DELGADO C/ ARTS. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003. AÑO: 2019 N° 1741. ----------

SENTENCIA NÚMERO: 304.

Asunción, 12 de marzo de 2024 .-

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 14-03-2024 Roque López Franco Asistente

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° 3542/08 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 – y, del Art. 18 Inc. y) de la Ley N° 2345/2003 - en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Publica "- con relación a los accionantes **VICTOR SEBASTIAN ORTIZ LARROSA Y BRIGIDA MAGDALENA LOPEZ DELGADO,** todo ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C.. ----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

PODER JUDICIAL SECRETARIA JUDICIAL I CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario