CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR FRANCISCA MABEL CASTILLO DE ALARCÓN C/ ART. 8 DE LA LEY N°2345/2003 MODIFICADO POR EL ART. DE LA LEY N°3542/2008 Y LOS ARTS. 10 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003. AÑO: 2019 N°:1024.----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ciento veintisiete

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintisiete días del mes de Febrero 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 FRANCISCA MABEL CASTILLO DE ALARCÓN C/ ART. 8 DE LA LEY N°2345/2003 MODIFICADO POR EL ART. DE LA LEY N°3542/2008 Y LOS ARTS. 10 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345 DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Francisca Mabel Castillo de Alarcón 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 Sra. Francisca Mabel Castillo de Alarcón, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 8, 10 y 18 Inc. y) de la Ley N°2345/2003 *"DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO".*----------

Acredita su legitimación activa en su calidad de jubilada de la Administración Pública conforme copia autenticada de la Resolución DGJP N°566 de fecha 03 de marzo de 2010 dictada por el Ministerio de Hacienda, por la cual resuelve "Acordar jubilación a la Señora FRANCISCA MABEL CASTILLO DE ALARCÓN....en la suma de GUARANÍES UN MILLÓN NOVENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO (Gs. 1.094.455), en mérito a los treinta y seis años de servicios prestados..."(f.3).----------

Alega que tales normas afectan principios constitucionales establecidos en los Arts. 46, 103 y 137 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.----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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

El **Art. 8 de la Ley N°2345/2003**, DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO reza: *"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 serán anualmente actualizados de oficio, de acuerdo con el promedio de los incrementos de salarios del sector público. La tasa de actualización tendrá como límite superior la variación del Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay, correspondiente al período inmediatamente precedente..."*. Por su parte, el **Art. 1 de la Ley 3542/2008**, introduce la siguiente modificación: "*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…*".----------

A su vez, el **Art. 10 de la Ley N°2345/2003**, prescribe: *"Podrán obtener la jubilación quienes cuenten con, por lo menos, cincuenta años de edad y un mínimo de veinte años de servicio. El monto de la jubilación se calculará multiplicando la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, tal como se la define en el Artículo 5° de esta ley. La Tasa de Sustitución será la que, de acuerdo con la antigüedad, se aplica para la jubilación obligatoria, multiplicada por la razón entre la edad de la persona y 62. Esta razón no puede ser mayor que uno".*--------

Y, el **Art. 18 Inc. y) de la Ley N°2345/2003**, establece: "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….".----------

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

29-02-2024

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°2345/2003 - modificado por la Ley N°3542/200-, 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).----------

Ahora bien, en cuanto a la impugnación del Art. 18 Inc. y) de la Ley N°2345/2003 considero que el mismo también contraviene principios establecidos en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, creando una mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1 de la Ley N°3542/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley N°2345/ 2003.----------

Y, por último, en cuanto a la acción planteada contra el Art. 10 de la Ley N°2345/2003, corresponde el rechazo pues la accionante no ha expresado los agravios con relación al mismo conforme lo dispuesto en el Art. 552 del Código Procesal Civil.----------

Por las razones precedentemente expuestas, notando que el Art. 8 de la Ley N°2345/2003 (modificado por el Art. 1 de la Ley N°3542/2008), aun con la modificación introducida, sigue colisionando el Art. 103 de nuestra Carta Magna, por lo que considero corresponde hacer lugar parcialmente la presente acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8 de la Ley N°2345/2003 - modificado por el Art. 1 de la Ley N°3542/2008 - y del Art. 18 inc. y) de la Ley N°2345/2003, en relación a la accionante, Sra. Francisca Mabel Castillo de Alarcón. **ES MI VOTO**.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: Antes de estudiar la cuestión planteada, es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 14/07/23 y he procedido a emitir mi voto en fecha 26/07/23.----------

Se presenta la Señora Francisca Mabel Castillo de Alarcón, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 8, 10 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"*. Sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 14, 46 y 103

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

de la Constitución Nacional, al impedir que sus haberes jubilatorios sean actualizados en igualdad de tratamiento dispensado a los funcionarios activos.----------

La recurrente adjunta copia autenticada de la Resolución N° 566 de fecha 03 de marzo del 2010 con la cual acredita su calidad de jubilada de la administración pública.----------

Respecto al Art. 8 de la Ley N° 2345/03, si bien es cierto la disposición fue modificada mediante la Ley N° 3542/08, los agravios enunciados no quedan en imposibilidad de ser estudiados. 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 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.----------

Respecto a la impugnación del artículo 10 de la Ley N° 2345/03, la recurrente se limitó a objetar la disposición señalada sin enunciar de qué manera la misma infringe disposiciones Constitucionales y el perjuicio que le ocasiona, por lo que al no hallarse reunidos los presupuestos establecidos por los Arts. 550 y 552 del Código Procesal Civil no corresponde su estudio.----------

Por último, en relación a la objeción hecha al Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03 -en lo referente a la derogación de los Arts. 105 y 106 de la Ley 1626/00-, cabe manifestar que el mismo también conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone *"La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad"*, consecuentemente, la disposición atacada crea mayores desigualdades en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el artículo 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.-----

RECIBIDO ESTADO DE LA CORTE 29-02-2024

Por las consideraciones hechas precedentemente, visto el parecer 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. 8 de la Ley N° 2345/03, y su modificación dispuesta por la Ley N° 3542/08 y, el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 en cuanto afecta los derechos de la Señora Francisca Mabel Castillo de Alarcón, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO**.----------

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA** manifestó, que se adhiere al voto del Ministro preopinante **Doctor DIÉSEL 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.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 127

Asunción, 27 de Febrero de 2024 .-

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. 8° de la Ley N°2345/03,modificado por el Art. 1° de la Ley N°3542/08 y el Art. 18º inc) Y de la Ley Nº2345/03 en relación a la señora **FRANCISCA MABEL CASTILLO DE ALARCÓN,** 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

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL SECRETARIA JUDICIAL I CORTE SUPREMA DE JUSTICIA