CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR SATURNINA DELGADO DE DELGADO Y OTRAS C/ ART. 8 DE LA LEY 2345/2003 MODIFICADO POR EL ART. DE LA LEY 3542/2008 Y 18 INC X) DE LA LEY 2345/ DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003. N° 1023. Año 2019.----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL 26-02-2019

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochenta y nueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiuno ,días del mes de febrero , del año dos mil dieciocho, 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 PROMOVIDA POR SATURNINA DELGADO DE DELGADO Y OTRAS C/ ART. 8 DE LA LEY 2345/2003 MODIFICADO POR EL ART. DE LA LEY 3542/2008 Y 18 INC X) DE LA LEY 2345/ DE FECHA 24 DE DICIEMBRE DE 2003,** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por las señoras ***Saturnina Delgado de Delgado, Margarita Eugenia Arce de Ruffinelli, Teresa Alcaraz Molinas y Florencia Moreno de Fernández***, 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 promovida?----------

A la cuestión planteada, el Doctor **DIESEL JUNGHANNS,** dijo: Se presentan ante esta Corte, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, las señoras Saturnina Delgado de Delgado, Margarita Eugenia Arce de Ruffinelli, Teresa Alcaraz Molinas y Florencia Moreno de Fernández, con el objeto de impugnar de inconstitucionalidad el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 "*QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*"; y el Art. 18° inc. x) de la Ley 2345/2003 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*". ----------

A los efectos de acreditar legitimación activa, las accionantes acompañan copias autenticadas de sus Resoluciones de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, por la cual se les acuerda jubilación ordinaria como docentes del Magisterio Nacional. ----------

La parte recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts. 14, 46 y 103 de la Constitución Nacional, aduciendo que dichas normas desvirtúan la garantía constitucional de igualdad de tratamiento para funcionarios activos y jubilados, al establecer un criterio de actualización de haberes jubilatorios diferente al de la actualización de salarios de los funcionarios activos, contraviniendo de esta forma la prohibición de toda discriminación contemplada en la Carta Magna. ----------

En primer lugar, cabe el análisis de la acción sobrevenida contra la Ley N° 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1° dispone: *"Modifícase 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", de la siguiente manera; Art. 8°. - Conforme lo dispone el Artículo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General de*

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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". ----------

A fin de esclarecer los conceptos, corresponde primeramente traer a colación, la disposición constitucional vinculada al sistema o régimen de Jubilaciones y Pensiones del sector público, así tenemos principalmente el Art. 103 de la Constitución Nacional: "*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 del Ministerio de Hacienda 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. ----------

En relación a la impugnación del 18° inc. x) de la Ley N° 2345/2003, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por las disposiciones cuestionadas, se verifica más bien una impugnación genérica, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada. ----------

Debemos entender que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 —o su modificatoria la Ley N° 3542/2008—, ni normativa alguna pueden oponerse a lo establecido en la norma constitucional, puesto que carecerán de validez conforme al orden de prelación que rige nuestro sistema positivo (Art. 137 de la Constitución). ----------

En conclusión, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la

ESTADÍSTICA JUDICIAL 26-02-2024 Recibo Electrónico

inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—con relación a las accionantes. 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 18/04/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 28/04/23. ----------

Se presenta, las señoras **SATURNINA DELGADO DE DELGADO, MARGARITA EUGENIA ARCE DE RUFFINELLI, TERESA ALCARAZ MOLINAS Y FLORENCIA MORENO DE FERNÁNDEZ,** quienes promueven Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de 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 PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO; y el Art. 18° INC. X) de la Ley 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO".* ----------

Obra en autos las constancias que las accionantes tienen la calidad de jubiladas ordinarias como docentes del Magisterio Nacional.----------

Las accionantes manifiestan que las normas impugnadas vulneran disposiciones consagradas en los Arts. 14, 46 y 103 de la C.N. ----------

Las objeciones realizadas se centran en el Art. 1 de la Ley N° 3542/08. El citado Artículo dispone: *"Modificase el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILADAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, de la siguiente manera el Art. 8. *-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 las objeciones hechas al Art. 18 inciso x) de la Ley N° 2345/03, se advierte que las partes accionantes no exponen ni expresan concretamente los agravios que les genera las disposiciones que cuestionan, es más una impugnación genérica, por lo que esta Magistratura refiere que no puede considerar realizar el estudio de la misma.----------

Por las consideraciones hechas precedentemente y visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, es mi opinión, 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, con relación a las accionantes. **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

SENTENCIA NÚMERO: 89.

Asunción, 21 de febrero 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° 3542/08 en relación a las señoras Saturnina Delgado de Delgado, Margarita Eugenia Arce de Ruffinelli, Teresa Alcaraz Molinas y Florencia Moreno de Fernández , de conformidad al Art. 555 del C.P.C. ----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario