CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAIDAD PROMOVIDA POR ANTONIA SANTACRUZ DE RODRÍGUEZ C/ ARTS. 5°, 8° Y 18° INC. "Y" DE LA LEY 2345/03, Y EL ART. 1° DE LA LEY 3542/2008 QUE MODF. EL ART. 8° DE LA LEY 2345/03, EN CONTRA DE LOS ART. 6° DEL PODER EJECUTIVO N°1579 DICTADO EN FECHA 30 DE ENERO DEL AÑO 2004. AÑO: 2019 N°1259.----------

RECIBIDO ESTADISTICA CIVIL - 8 -02- 2024 De López Franco Auxiliente

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Nueve.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los siete 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 DIÉSEL JUNGHANNS**, **VÍCTOR RÍOS OJEDA** y **GUSTAVO SANTANDER DANS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAIDAD PROMOVIDA POR ANTONIA SANTACRUZ DE RODRÍGUEZ C/ ARTS. 5°, 8° Y 18° INC. "Y" DE LA LEY 2345/03, Y EL ART. 1° DE LA LEY 3542/2008 QUE MODF. EL ART. 8° DE LA LEY 2345/03, EN CONTRA DE LOS ART. 6° DEL PODER EJECUTIVO N°1579 DICTADO EN FECHA 30 DE ENERO DEL AÑO 2004",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Antonia Santacruz de Rodríguez 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 DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: La señora Antonia Santacruz de Rodríguez, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1º 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"*, los Arts. 5, 8 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"*, y; el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 *"Por el cual se reglamenta la Ley 2345, de fecha 24 de diciembre de 2003".*----------

Acompaña a su presentación copia de la Resolución N°5028 del 24 de noviembre de 2017 (fs. 3), dictada por el Ministerio de Hacienda, a los efectos de acreditar legitimación activa, calidad de docente jubilado del Magisterio Nacional.----------

La parte actora sostiene que las normas atacadas desvirtúan absolutamente las disposiciones constitucionales establecidas en los Art. 6, 14, 46, 102, 103, 132, 137 y 247 de la Carta Magna, ocasionándole graves perjuicios económicos a sus intereses a expensas de desconocer los legítimos derechos como jubilado y someterle a una situación de carencia

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Payán Martínez
Secretario

y necesidad, pues no puede acceder a una vida digna por no percibir lo que legítimamente le corresponde.----------

Entrando al análisis de la acción planteada contra el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, debe considerarse el exacto 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 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. Por lo que corresponde declarar la inconstitucionalidad del Art. 1º de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003.----------

Respecto al Art. 18 Inc. y) de la misma Ley N° 2345/03, no corresponde el estudio de la impugnación de referencia con relación al accionantes, porque el Art. 2° Inc. f) de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública", excluye a los docentes jubilados del Magisterio Nacional de su ámbito de aplicación (calidad que reviste la señora Antonia Santacruz), por lo que, mal podría agraviarse por la derogación de una norma que no le sería aplicable.----------

RECIBIDO ESTADISTICA PENAL -8-02-2024 Roque López Franco Asistente

Debemos entender que ni la ley, en este caso la Ley N° 2345/2003 -o su modificatoria 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 lo que respecta a los Arts. 5 de la Ley N° 2345/2003, es necesario puntualizar que el accionante se ha limitado a impugnar y transcribir literalmente la disposición sin referir agravio constitucional generados por el mismo. Circunstancia que impide su consideración por esta Magistratura, y que la misma no puede suplir.----------

Para finalizar, acerca del Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, refutada de inconstitucional, es necesario destacar que el mismo ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, modificado por la Ley N° 3542/2008 por lo que, una eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.----------

Por las razones precedente expuestas, y conforme al dictamen de la Fiscalía General del Estado, considero que corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción y, en consecuencia, declarar inaplicable respecto a la señora **Antonia Santacruz de Rodríguez** el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003-, de conformidad al Art. 555 del C.P.C. **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 19/05/23.----------

Se presenta, la señora **ANTONIA SANTACRUZ DE RODRÍGUEZ**, quien promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/08 "QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/03 en su art. 8º, "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO*"; y los arts. 5°, 8° 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*", así como contra el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004.----------

Obra en autos las constancias que la accionante tiene la calidad de jubilada ordinaria como docente del Magisterio Nacional.----------

La accionante manifiesta que las normas impugnadas vulneran disposiciones consagradas en los Arts. 6, 14, 46, 102, 103 132, 137 y 247 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 SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martinez
Secretario

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 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.----------

En las objeciones hechas al Art. 18° inciso Y) de la Ley N° 2345/03, cabe resaltar que esta esta norma deroga los a los Arts. 105 y 106 de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública", por lo que en consecuencia siendo el accionante un docente jubilado del Magisterio Nacional, dicho art. no vulnera los derechos del mismo por lo que corresponde rechazar la acción con respecto a esta disposición.----------

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 constata que la misma solo se limitó a transcribir dicho artículo, por lo tanto no argumentó agravio alguno con referencia al mismo, por lo que no se procede al estudio del mismo.----------

Por último, en referencia a la impugnación contra el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, cabe resaltar que el mismo fue reglamentario del Art. 8° de la Ley N° 2345/2003, el cual al ser derogado por la Ley N° 3542/2008, ha quedado desvirtuado por ser reglamentario y accesorio de una norma derogada, por lo que declararla inconstitucional se torna ya inoficioso.----------

Por lo tanto, conforme a lo precedentemente expuesto, y visto el parecer 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 al accionante. **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

Ante mí:

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 9.

Asunción, 7 de febrero de 2.024.-

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, en relación a la señora **ANTONIA SANTACRUZ DE RODRÍGUEZ,** de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario