CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ZULMA RIVEROS MENDIOLA C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008". N° 2201. AÑO 2022.----------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil cincuenta y uno

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiocho días del mes de Octubre 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 GUSTAVO SANTANDER DANS, VÍCTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR ZULMA RIVEROS MENDIOLA C/ ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008".**, fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Señora Zulma Riveros Mendiola, por derecho propio 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 Ó N:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?----------
Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **SANTANDER DANS, RÍOS OJEDA y DIESEL JUNGHANNS.----------**

A la cuestión planteada, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: ----------

La Sra. ZULMA RIVEROS MENDIOLA promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley Nº 3542/2008 MODIFICATORIA DEL ART. 8° *DE LA LEY N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO ".* ----------

Constan en autos copias de las documentaciones que acreditan que la accionante reviste la calidad de Pensionada Heredera de Sub-Oficial de las Fuerzas Armadas de la Nación FF.AA., según – Decreto N° 5889 de fecha 30 de junio de 1969. ----------

La parte recurrente manifiesta que las normas impugnadas vulneran disposiciones consagradas en los Arts. 14, 46, 47, y 103 de la Constitución Nacional, al impedir que sus haberes jubilatorios sean actualizados en igualdad de tratamiento dispensado a los docentes públicos en actividad.----------

En relación a las objeciones contra el Art. 1 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 articulo, 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, calculada 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*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier titulo, 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 activos y pasivos. 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 2345/03, ni disposición alguna pueden 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 y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley Nº 3542/08 que modifica el Art. 8º de la Ley N° 2345/03 en relación a la Sra. ZULMA RIVEROS MENDIOLA, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C.- Es mi voto. ----------

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

1. La Señora ZULMA RIVEROS MENDIOLA, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta en su calidad de Jubilada de la Administración Pública, conforme al Decreto N° 5889 de fecha 30 de junio de 1969, cuya copia autenticada acompaña, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad en contra: **EL ARTÍCULO 1° DE LA LEY Nº 3542/2008 DE FECHA 10/07/2008 QUE MODF. EL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003"**.----------
2. Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 14, 46, 47 y 103 de la Constitución Nacional y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas impiden la actualización de sus haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.----------
3. El **art. 1° de la Ley N° 3.542/08** (que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2.345/03), no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que a actualización de haberes jubilatorios será de acuerdo a 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 art. 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección Nacional 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" (Negritas y subrayados 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 sujeta al "*Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central de Paraguay*" como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Art. 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 art. 14 de la Ley Suprema que dice: *"Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado".* ----------

RECIBIDO ESTADO JUDICIAL CIVIL 18 -10- 2024

6. La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional (art. 103) implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los funcionarios activos debe favorecer de igual modo a los jubilados, mediante la actualización de sus haberes en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto de los funcionarios activos. Debemos recordar que al funcionario activos aportante, cuando se produce un aumento salarial, su primer aumento va se forma íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados. ----------
7. 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 injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios".* Asimismo, el art. 47 num. 2) reza: "El Estado garantizará a todos los habitantes de la República… "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.----------
8. 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 art. 137 de la Ley Suprema que dice: *"La ley suprema de la República es la Constitución…Carecen de validez todas las disposiciones o acto de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución".* ----------
9. De ahí que la aplicación de dicho dispositivo jurídico, ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus artículos 46 "De la igualdad de las personas", 47 num. 2) "De las garantías de igualdad" y 103 "Del régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos", al impedir a la accionante a percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilada, que sea digno y le garantice un nivel de vida óptimo y básico. ----------
10. 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. ----------
11. Por tanto, en virtud a lo manifestando, opino que corresponde **hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida**, y en consecuencia, declarar respecto de la accionante la inaplicabilidad del art. 1 de la ley Nº 3542/08 (que modifica el art. 8 de la Ley N° 2345/03), Es mi voto. ----------

A su turno, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS**, dijo: Coincido con la opinión de los Ministros que me precedieron en el orden de votación, en cuanto consideran que

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad promovida contra el Art. 1 de la Ley Nº 3.542/08 *"Que modifica y amplia la Ley N 2345/2003*", por los argumentos que se exponen a continuación.----------

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. 1º de la Ley N° 3542/2008 -que modifica el Art. 8º de la Ley Nº 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 Nº 3542/2008 -que modifica el Art. 8 de la Ley Nº 2345/2003- deviene inconstitucional.----------

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. 1º de la Ley Nº 3542/2008- que modifica el Art. 8º de la Ley N° 2345/2003, con relación a la accionante. 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

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí: Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretaria

SENTENCIA NÚMERO: 1051

Asunción, 28 de Octubre de2.024

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima,

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

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 relación a la Señora **ZULMA RIVEROS MENDIOLA**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C.----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí: Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretaria

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA