CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "OSVALDO ANDRES CACERES MALUF C/ ART 1 DE LA LEY N°3542/2008, QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY 2345/2003 Y EL ART 18 INC Y) DE LA LEY N°2345/03".- AÑO: 2021. N°:794.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 29-10-2021

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil cincuenta y cuatro

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiocho días del mes de Octubre del año dos mil veintiuno, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores GUSTAVO SANTANDER DANS, VICTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "OSVALDO ANDRES CACERES MALUF C/ ART 1 DE LA LEY N°3542/2008, QUE MODIFICA Y AMPLIA LA LEY 2345/2003 Y EL ART 18 INC Y) DE LA LEY N°2345/03",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor **OSVALDO ANDRES CACERES MALUF**, 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 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 el señor **OSVALDO ANDRES CACERES MALUF**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley N° 3.542/08 "*Que modifica y amplía la Ley N° 2345/2003*" y contra el art 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 accionante sostiene, en líneas generales, que las normas impugnadas vulneran las disposiciones contenidas en los Arts. 6, 46, 56, 102, 109 y 103 de la Constitución Nacional. Alega la violación del principio de igualdad al establecer un criterio diferente para funcionarios en actividad y jubilados pues, refiere, no es igual la variación del índice de precios del consumidor al incremento real fijado por ley, como criterio para la actualización de los haberes jubilatorios. Finalmente, refiere que el Art. 18 inc. y), al derogar el Art. 105 de la Ley N° 1626/2000, viola igualmente el Art. 103 de la Carta Magna pues aquél, de manera correcta, consagraba el derecho de igualdad de tratamiento entre funcionarios activos y jubilados al establecer que el porcentaje de actualización del haber jubilatorio será el mismo que el porcentaje de incremento salarial del funcionario activo. ----------

Revisadas las constancias de autos, se observa copia de la Resolución DGJP- B. N° 383 del 13 de febrero de 2009 (fs.4), que acredita la calidad de beneficiario de una jubilación como funcionario de la Administración Pública, lo que justifica su legitimación activa.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio V. Pavón Martínez
Secretario

Corrida vista al Ministerio Público, conforme lo establece el Art. 554 del C.P.C, la Fiscal Adjunta, Gilda Villalba Tottil, recomendó hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, según Dictamen N° 1977 de fecha 13 de octubre de 2022, obrante a fs. 12/14 de autos.----------

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 Nº 3542/2008-que modifica el Art. 8º de la Ley N° 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.

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 29 10- 2024

137 de la Constitución. De allí que el Art. 1 de la Ley Nº 3542/2008 -que modifica el Art. 8 de la Ley N° 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. 8° de la Ley N° 2345/2003-, y del Art. 18 inc. y), en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N°1626 /00 con relación al accionante. Es mi voto.----------

A su turno, el DOCTOR VICTOR RIOS OJEDA, dijo: ----------

1. El señor OSVALDO ANDRES CACERES MALUF, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el art. 1º de la Ley Nº 3542/2008 que modifica y amplia Ley N° 2345/2003 y articulo 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*". Acompaña debidamente los documentos que acredita la calidad de JUBILADO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.----------

2. Alega el accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 6,46,56, 102,103, 109,137,141y145 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 entre funcionarios activos y pasivos.-------

3. El **art. 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03), no altera en lo sustancial lo prescripto en la norma anterior, ya que sigue manteniendo el criterio de que la actualización de los haberes jubilatorios será de acuerdo con 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 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*". (Negritas y Subrayado 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 del Paraguay*" como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Articulo 103 de la Constitución que dice: *"La*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. [illegible] Pavón Martínez
Secretario

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 Artículo 14 de la Ley Suprema que dice: "*Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado".*----------

6. 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 Articulo 137 de la Ley Suprema que dice: "*La ley suprema de la República es la Constitución... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución".*----------

7. De ahí que la aplicación de dicho dispositivo jurídico ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 "De la Irretroactividad de la Ley", 46 "De la Igualdad de las Personas", 47 numeral 2. "De las Garantías de la Igualdad" y 103 "Del Régimen de Jubilaciones de los funcionarios Públicos", al impedir al accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilado, que sea digno y le garantice un nivel de vida optimo y básico.----------

8. 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.----------

9. Con respecto a la impugnación del artículo 18, inc. y) de la Ley N° 2345/2003, en cuanto deroga el Art. 105° de la Ley N° 1626/00, cabe mencionar que el mismo también contraviene el art. 103 de la Constitución Nacional que reza lo siguiente: "*La Ley garantizara la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.* La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos debiesen favorecer de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes deberían actualizarse en igual porcentaje y tiempo que lo hace el Ministerio de Hacienda respecto a los activos. Debemos recordar que al funcionario activo aportante, cuando se produce un aumento salarial, su primer aumento va de forma integra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.-----

10. El Articulo 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 injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios". Asimismo, el Articulo 47 num. 2) reza: "El Estado Garantizara a todos los habitantes de la República:... 2) "La igualdad ante las leyes...".* Por lo tanto, la ley puede, naturalmente, utilizar el índice de Precios del Consumidor (I.P.C)

PUBLICO ESTADISTICA Corte Suprema de Justicia 29-10-2024

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.----------

11. Corrida vista al Ministerio Publico, conforme lo establece el Art. 554 del C.P.C. la fiscal adjunta Gilda Villalba Tottil, recomendó hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, según el Dictamen N° 1977, de fecha 13 de octubre de 2022, obrante a fs. (12,13 y 14) de autos.----------

Por tanto, en virtud a lo manifestado precedentemente, opino que corresponde **hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida,** y en consecuencia, declarar respecto de la accionante la inaplicabilidad del **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 y el art 18 inc. y) de la Ley 2345/2003** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03). Es mi voto.--------

A su turno el Doctor GUSTAVO SANTANDER DANS, dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 29/12/2023 y procedo a emitir mi voto en fecha 09/02/2024.----------

El señor OSVALDO ANDRES CACERES MALUF, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra 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 PUBLICO*" y Art. 18 inc. 9) de la Ley Nº 2345/03. ----------

Obra en autos la constancia que el accionante tiene la calidad de jubilado de la Administración Pública, conforme a la Resolución DGJP – B.N°383/2009.----------

La parte recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 6, 46, 56, 102, 103, 109, 137, 141 y 145 de la Constitución Nacional al dejar totalmente de lado la actualización automática de sueldos de los jubilados con respecto a los funcionarios en servicio activo.—----------

Las objeciones se centran en el Art. 1 de la Ley N° 3542/08. 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 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, 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*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Payón Martínez
Secretario

propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control 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 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.----------

Por último, 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, conforme al Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley Nº 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 del señor **OSVALDO ANDRES CACERES MALUF**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. 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: ----------

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans

Ante mí:

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1054

Asunción, 28 de Octubre 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 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 relación al señor **OSVALDO ANDRES CACERES MALUF,** ello de conformidad a lo establecido por el Art. 555 del C.P.C.----------

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Flavián Martínez
Secretario

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

29 -10- 2024