CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR VIRGINIO ATILIO ZELADA VALINOTTI C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/2003; ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 QUE MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003". N°: 2234 AÑO: 2019. ----------

RECIBIDO 27-12-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil ciento setenta y ocho.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintitres días del mes de diciembre 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, VICTOR RIOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** y, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: PROMOVIDA POR VIRGINIO ATILIO ZELADA VALINOTTI C/ ART. 5 Y 18 INC. Y) DE LA LEY 2345/2003; ART. 2° DEL DECRETO N° 1579/2004, Y EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/2008, DE FECHA 10 DE JULIO DE 2008 QUE MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY 2345/2003". N°: 2234 AÑO: 2019",** a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por **VIRGINIO ATILIO ZELADA VALINOTTI** por derecho propio 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: **CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS, VÍCTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS.** ----------

A la cuestión planteada, el **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: El señor **VIRGINIO ATILIO ZELADA VALINOTTI**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los Arts. 5 y 18 inciso y) de la Ley 2345/03; Ar. 2 del Decreto N° 1579/2004 y 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".----------

Consta en autos copia de la documentación que acredita que el accionante reviste la calidad de jubilado como funcionario de la Administración Pública Resolución DGJP N° 2747 del 05 de noviembre de 2009. ----------

La parte recurrente alega que el Art. 1 de la Ley N° 3542 viola lo dispuesto en el último párrafo del Art. 103 de la Constitución Nacional y el Art. 46 de la Carta Magna. Con relación al Art 18 inciso y) de la Ley N° 2345/2003, expone que contraviene los principios establecidos en la Constitución Nacional, con relación a los Arts. 43 y 103. Respecto al Art. 5 de la Ley 2345/03 y el Art. 2 del Decreto N° 1579/04, alega que restringen los beneficios de sus haberes de retiro al alterar el sistema de determinación de la remuneración base. ----------

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: "*Modificase* el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", *de la siguiente manera: Art. 8°. Conforme lo dispone el Articulo 103 de la Constitución Nacional, todos los beneficios que paga la Dirección General*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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

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

En este estado de estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada, es dable realizar una breve reseña con relación a una cuestión generada como producto de la confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "*equiparación*" como a la "*actualización*" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares. ----------

En primer lugar, la "*equiparación*" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores. ----------

Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial -a la que hace referencia el Art. 103 in fine de la CN- se refiere a la igualdad del reajuste de los haberes de los funcionarios activos e inactivos. ----------

Es decir, en lo que respecta a la actualización de los haberes jubilatorios, la Constitución Nacional en su Art. 103 preceptúa claramente que la Ley garantizará la actualización de los mismos en igualdad de tratamiento con el funcionario público en actividad, quedando el cálculo del porcentaje correspondiente de la actualización a cargo de la Caja de Jubilaciones pertinente. ----------

Ahora bien, del análisis de la acción planteada tenemos que la Ley N° 3542/08 supedita la actualización a la variación del índice de precios del consumidor calculados por el Banco Central del Paraguay como tasa de actualización; la ley puede naturalmente utilizar el IPC calculado por el Banco Central del Paraguay para la tasa de variación, pero siempre que esta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. ---------

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía legal la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso particular, en cuanto al mecanismo preciso utilizar la Ley N° 3542/2008 no puede bajo ningún sentido contraponerse a la norma constitucional, pues carecería de absoluta validez conforme a lo dispuesto por el Art. 137 de la C.N.----------

Respecto a la impugnación presentada contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, el cual establece que: "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", considero con relación al accionante que la norma transcripta no transgrede normas de rango constitucional. En efecto, el articulo cuestionado establece el plazo o lapso de tiempo a considerar para calcular la remuneración base sobre la cual se otorgarán los respectivos haberes jubilatorios. Si bien el recurrente inicio sus aportes bajo la vigencia de una ley anterior, gozaba de derechos en expectativa, no así de derechos adquiridos, ello debido a que la modificación de la ley del régimen de jubilaciones sobrevino de manera anterior a la jubilación del accionante. ----------

En cuanto al Art. 2 del Decreto N° 1579/04, es dable considerar que dicha disposición reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, que fuera analizado precedentemente con relación

RECIBIDO 27-12-2024

al accionante. Esta circunstancia conlleva a determinar que sería inoficioso expedirnos sobre la cuestionada disposición. ----------

Finalmente, en relación a la impugnación referida al Art. 18º inc. y) de la Ley 2345/03-en cuanto deroga el Arts. 105 de la Ley Nº 1626/2000-, cabe manifestar que el mismo también conculca el Art. 103 de la Constitución Nacional que dispone "*La Ley garantizara 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 art. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.----------

Bajo tales fundamentos ya se ha pronunciado esta Magistratura en casos similares al de autos, en forma invariable y reiterada (Acuerdo y Sentencia Nº 431 del 21 de abril de 2016).--

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el parecer de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley Nº 3542/08 y del Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 en cuanto afecta los derechos del recurrente conforme a lo expresado precedentemente en relación al señor VIRGINIO ATILIO ZELADA VALINOTTI, ello de conformidad al Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO.** ----------

A su turno, el **Doctor RIOS OJEDA** dijo: El señor **Virginio Atilio Zelada Valinotti**, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado, se presenta a promover Acción Inconstitucionalidad en contra de los Arts. 5 y de 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"; del Art. 2º del Decreto N° 1579/2004 y del Art. 1º de la Ley N° 3542/2008 que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003. Para el efecto, acompaña a la presentación las instrumentales que obran a f. 02/04 de autos, con las cuales acredita su calidad de jubilado de la administración pública. ----------

2 Alega el accionante que las normas impugnadas afectan varias disposiciones constitucionales y vulneran los artículos 46, 103 y 137 de nuestra Carta Magna. ----------

3. El impugnado Artículo 5º de la Ley N° 2345/03, dispone: "*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*" (Negritas y Subrayado son míos). ----------

4. Ante la normativa transcripta precedentemente debemos tener en cuenta 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 de los jubilados, 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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Haven Martínez
Secretario

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. ----------

5. De ahí que la aplicación del Artículo 5º de la Ley N° 2345/03 ciertamente contraviene disposiciones de la Ley Suprema en sus Artículos 14 "*De la Irretroactividad de la Ley", 46 "De la Igualdad de las Personas" y 103 "Del Régimen de Jubilaciones de los funcionarios Públicos*", al impedir al accionante percibir el correspondiente beneficio económico en su calidad de jubilado de la administración pública, que sea digno y le garantice un nivel de vida óptimo y básico. Misma suerte corre el artículo 2º del Decreto N° 1579/2004, al ser reglamentario del artículo 5 de la Ley N° 2345/03, considerado inconstitucional. ----------

6. En lo que respecta al artículo 1 de la Ley N° 3542/2008, debemos afirmar que el citado artículo modifica el artículo 8 de la Ley N° 2345/2003, pero la modificación introducida no varía en absoluto la argumentación sostenida para declarar la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley Nº 2345/03, que es igualmente válida y vigente para la Ley N° 3542/08, teniendo en cuenta que los aspectos variados no afectan la parte sustancial cuestionada. ----------

7. El Art. 103 de la C.N. dispone que "La Ley" garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. Por tanto, y en este caso en particular, en cuanto a "...el mecanismo preciso a utilizar" la Ley N° 3542/08 no puede oponerse a lo establecido en la norma constitucional transcripta, porque carecería de validez (Art. 137 CN). ----------

8. 8. El Artículo 46 de la CN 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*". Por lo tanto, la ley puede naturalmente, utilizar el IPC calculado por el B.C.P para la tasa de variación, siempre que ésta se aplique a todo el universo de los afectados respetando las desigualdades positivas. ----------

9. Las distintas situaciones de los actores resultan de los distintos niveles jerárquicos y escalas salariales correspondientes y estas diferencias originarias no traducen "*desigualdades injustas*" o *discriminatorias*" (Art. 46 CN) como para igualarlas con un promedio (tasa común) en ocasión de las actualizaciones de los importes correspondientes a las Jubilaciones y Pensiones que de implementarse si constituiría un factor injusto y discriminatorio para los mismos, pues los haberes jubilatorios deben ser otorgados en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad. ----------

10. En relación con el Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03, considero que el mismo contraviene principios establecidos en los Arts. 14 (Irretroactividad de la Ley), 46 (Igualdad de las personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los funcionarios públicos) 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° 2345/03. ----------

11. Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas, considero que se debe hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad de los artículos 5 y 18 inc. y) de la Ley N° 2345/2003; articulo 2º del Decreto N° 1579/2004 y del artículo 1º de la Ley N° 3542/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003, con relación al accionante, el señor Virginio Atilio Zelada Valinotti. **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 07/09/23 y procedo a emitir mi voto en fecha 04/10/23. ----------

A fin de evitar extensión, me remito a la descripción de la pretensión realizada por los Ministros preopinantes. ----------

En relación a las objeciones contra el Art. 1 de la Ley Nº 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 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 Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, en cuanto a la derogación del Art. 105 de la Ley N° 1626/00, afecta directamente al recurrente, derivando ello en mayor desigualdad, con la misma perspectiva conforme a lo ya analizado al estudiar el Art. 8 de la Ley 2345/03. ----------

En cuanto a las objeciones contra el Art. 5 de la Ley N° 2345/03, debemos tener presente que este artículo fue aplicado al accionante mediante la resolución que le acordó su haber jubilatorio, que data del 5 de noviembre de 2009. Ante esta circunstancia, queda en evidencia que el accionante dejó transcurrir el plazo previsto en el segundo párrafo del Art. 551 del CPC para objetar la disposición en un acto normativo particular, por lo que no se procede a analizar la objeción por este motivo. ----------

Finalmente, en cuanto al Art. 2 del Decreto N° 1579/04, el mismo reglamenta el Art. 5 de la Ley N° 2345/03 que fuera analizado precedentemente. Caben aquí las mismas consideraciones ya expuestas en cuanto al plazo de promoción de la acción. ----------

Por las consideraciones hechas precedentemente, conforme al Dictamen 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. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 y del Art. 18 inciso y) de la Ley Nº 2345/03, en lo que afecta a los derechos del señor VIRGINIO ATILIO ZELADA VALINOTTI, 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: ----------

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: 1178

Asunción, 23 de diciembre de 2.024

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. 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 y del Art. 18 inciso y) de la Ley Nº 2345/03, en lo que afecta a los derechos del señor VIRGINIO ATILIO ZELADA VALINOTTI, de conformidad a lo establecido en Art. 555 del CPC. ----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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