CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR AGAFIA ALEJANDRA BALSEVICH VDA DE ROJAS C/ 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 PENSIONADOS DEL SECTOR PÚBLICO" AÑO: 2020 N°:1049.----------

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil ciento setenta y nueve.

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, VÍCTOR RÍOS OJEDA Y CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR AGAFIA ALEJANDRA BALSEVICH VDA DE ROJAS C/ 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 PENSIONADOS DEL SECTOR PÚBLICO"**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora Agafia Alejandra Balsevich Vda. de Rojas 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: **VÍCTOR RÍOS OJEDA, CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, GUSTAVO SANTANDER DANS**.---

A la cuestión planteada, el **DOCTOR RÍOS OJEDA** dijo:----------

1. La señora ALEJANDRA BALSEVICH Vda de ROJAS, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra **el Artículo 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 PÚBLICO*"; en su calidad de viuda heredera de un jubilado de las FFAA de la Nación.

2. Alega la accionante que se encuentran vulneradas normas constitucionales y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que la normativa impugnada lleva a un sistema de cálculos incontrolables habiendo la ley nueva un distingo degradante para las viudas y herederas. Indica que se lesionan los art. 103, así como la calidad de vida -art. 06-, y el art. 102 de la CN, que garantiza el respecto a los derechos adquiridos.----------

3. El **Articulo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) prescribe: *"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*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Jaime C. Peña Martínez
Secretario

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"* (Negritas y Subrayado son míos). Esta norma supedita la actualización de todos los beneficios pagados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones al *"Índice de Precios del Consumidor calculado por el Banco Central del Paraguay"* como tasa de actualización, contraviniendo lo dispuesto por el Artículo 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".*----------

4. La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional (Artículo 103) implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos debiera 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 íntegra a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.----------

5. 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 sólo 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, privandoles de un beneficio legalmente acordado.----------

6. 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 propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas 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..".*----------

7. 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. Por lo relatado, concluyo que las disposiciones contenidas en el **Artículo 1 de la Ley N° 3542/08** (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), contravienen manifiesta e indudablemente normas de índole constitucional, siendo la incompatibilidad de las mismas con los preceptos constitucionales altamente inconciliable.----------

9. Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Constitución, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerán de validez, así queda determinado según lo dispuesto en el Artículo 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".----------

10. Por tanto, 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** (que modifica el Artículo 8 de la Ley 2345/03). Es mi voto.---

A su turno, el **DOCTOR DIESEL JUNGHANNS** dijo: La presente acción fue presentada por la señora **Agafia Alejandra Balsevich Vda. de Rojas** por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 *"Que modifica el art. 8 de la Ley 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público".*----------

La accionante alega la vulneración de los Arts. 6, 102 y 103 de la Constitución Nacional, manifestando que la disposición legal atacada de inconstitucional no garantiza al funcionario jubilado la actualización de sus haberes en igualdad de trato con el establecido para el sector publico activo. Además, menciona que existe disminución en relación a la situación anterior, en donde las equiparaciones se hacían por lo menos de acuerdo al promedio de los incrementos de salarios del sector público, sin embargo, ahora se lleva a un sistema de cálculos incontrolables, haciendo la ley un distingo entre las viudas y herederas del personal militar.----------

A los efectos de acreditar legitimación activa, en calidad de heredada de jubilado de las Fuerzas Armadas de la Nación, acompaña copia de la Resolución N°11.445 de fecha 4 de diciembre de 2019 (fs. 3).----------

A la vista de los agravios expuestos por la parte actora con relación a la impugnación del Art. 1° de la Ley N° 3542/2008 —que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003—, es menester aclarar el 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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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.----------

Cabe resaltar 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 aludida, 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 a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable el Art. 1° de la Ley N°3542/2008- que modifica el Art. 8° de la Ley N°2345/2008- con relación a la accionante. **Voto en ese sentido**.----------

A su turno, el **DOCTOR SANTANDER DANS** dijo: La señora, AGAFIA ALEJANDRA BALSEVICH VDA. DE ROJAS, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado, 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 PÚBLICO"*, en su Art. 1° modifica el Art. 8° de la Ley n° 2.345/03.----------

Consta en autos copias de las documentaciones que acreditan que la accionante reviste la calidad de pensionada como heredera de Efectivo Jubilado de LAS FUERZAS ARMADAS DE LA NACION según Resolución DGJP N° 11445 del 04 de diciembre de 2.019 expedido por La Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda.----------

La recurrente alega que el Art. 1 de la Ley N° 3542 que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/03, viola lo dispuesto en los Arts. 46, 103, 132, 137, inc. 1 de la Constitución Nacional, por restringir disposiciones constitucionales del "Régimen de Jubilaciones" y perjudicar a las viudas y herederas del personal policial retirado. Solicita se haga lugar a la acción promovida por ajustarse a derecho.----------

La acción se centra en 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 PUBLICO*", *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*".----------

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 "a*ctualización*" 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 en particular, en cuanto al mecanismo preciso a 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 CN.----------

Conforme a lo precedentemente expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 3542/08 en relación a la señora, AGAFIA ALEJANDRA BALSEVICH VDA. DE ROJAS, ello, de conformidad al 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: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 1179.
Asunción, 23 de diciembre de 2.024.-
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°3542/2008 que modifica el Art. 8 de la Ley N°2345/03, en relación a la señora **AGAFIA ALEJANDRA BALSEVICH VDA. DE ROJAS,** de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.-

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

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

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