CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LEONARDO ACUÑA NUÑEZ C/ ARTS. 6° DE LA LEY N°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°:2313.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 27-12-2024

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Mil ciento ochenta.

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 RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LEONARDO ACUÑA NUÑEZ C/ ARTS. 6° DE LA LEY N°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 el señor Leonardo Acuña Nuñez 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: **RÍOS OJEDA, DIESEL JUNGHANNS y SANTANDER DANS**.----------

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

1. El señor LEONARDO ACUNA NUÑEZ, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogada, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el art. 6 de la Ley N° 2345/03, contra el art. 1 de la Ley N° 3542/08 -QUE MODIFICA EL ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03 *"DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, y; contra el art. 6 del Decreto N° 1579/2004 *"POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*. Para el efecto, acompaña la instrumental que acredita su calidad de HEREDERO JUBILADO DEL MAGISTERIO NACIONAL.----------

2. El accionante alega que se encuentran vulnerados los Artículos 6, 14, 46, 102 y 103 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que las normas impugnadas violan de forma flagrante y desconsiderada su legítimo derecho adquirido como heredero jubilado.----------

3. En primer término, la impugnación del artículo 6 de la Ley N° 2345/2008 "*DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES*

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julia [illegible] Patrón Martínez
Secretario

DEL SECTOR PÚBLICO", que establece: *"...Tendrán derecho a pensión los sobrevivientes de los jubilados, pensionados y retirados fallecidos y del personal en actividad con derechos a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria...",* modificada por la Ley N° 4622/2012, conforme escrito de promoción, se observa que, el recurrente no ha expresado agravios concretos respecto de dicha disposición. Además el accionante no se encuentra legitimado para su impugnación, pues la Ley N° 1626/2000, regula la situación jurídica de los funcionarios y empleados públicos, **excluyendo a los docentes**: *"Artículo 2°- Aun cuando cumplan una función pública, se exceptúan expresamente de lo establecido en el artículo anterior a: (...)) los docentes de la Universidad Nacional y de las Instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica (...)".* Teniendo en cuenta el carácter de heredero jubilado del Magisterio Nacional del accionante, dicha norma no le es aplicable y por lo tanto, no le causa agravio.----

4. Con respecto a la impugnación del Articulo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03), resaltamos que el mismo 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). ----------

5. Es de entender 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 la clase pasiva, 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 provisionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.----------

6. Así las cosas entendemos que, el Artículo 1 de la Ley N° 3542/08 (que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03) 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*".----------

7. La igualdad de tratamiento contemplada en la norma constitucional implica que los aumentos resueltos por el Poder Ejecutivo a favor de los activos favorece de igual modo a los jubilados, a los cuales sus haberes debe 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 íntegro a la Caja de Jubilaciones para compensar el nuevo aumento obtenido, el cual beneficia de modo directo a los jubilados.----------

8. 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 injusta no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios".* Asimismo, el Articulo 47 num. 2) reza: *"El Estado Garantizara*

27-12-2024

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) 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.----------

9. Es de entender que ninguna ley ordinaria puede transgredir derechos consagrados en la Ley Suprema, en virtud de la supremacía de esta, pues carecerían 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. En cuanto a la impugnación del **Artículo 6 del Decreto N° 1579/04**, cabe señalar que al ser derogado el Articulo 8 de la Ley N° 2345/03 por una nueva Ley (Ley N° 3542/08) esta normativa (Artículo 6 del Decreto N° 1579/04) ha perdido total virtualidad por ser reglamentaria de la norma derogada. Es preciso señalar que actualmente, con la nueva redacción contenida en la Ley N° 3542/08 el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación del Índice de Precios del Consumidor como tasa de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el mecanismo previsto en el Decreto N° 1579/04. Por tanto, el caso sometido a consideración de esta Sala con respecto a esta normativa, no surge como controversial sino meramente abstracto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma no tendría más efecto que el solo beneficio de la norma.----------

11. Por tanto, en virtud a lo manifestado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar respecto del 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: Se presenta el señor Leonardo Acuña Nuñez, por derecho propio bajo patrocinio de abogado a promover acción de inconstitucionalidad contra los artículos 6° y 8° de la Ley 2345/03, "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", modificada por la Ley 3542/08 y contra el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 "Por el cual se reglamenta la Ley 2345 de fecha 24 de diciembre de 2003".----------

En autos, se constata la copia de la Resolución N° 7.357 del 30 de agosto del año 2019, dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, por la cual se acordó pensión al señor Leonardo Acuña Nuñez, en carácter de heredero -viudo de la señora Zara Gauto de Acuña, jubilada- y se ordenó el pago de los haberes atrasados (f. 3), constancia que acredita al recurrente, contar con la legitimación para promover la presente acción.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

La parte actora sostiene que las normas atacadas desvirtúan absolutamente las disposiciones constitucionales establecidas en los Arts. 6, 14, 46, 102, 103 de la Carta Magna, ocasionándole graves perjuicios económicos a sus intereses a expensas de desconocer los legítimos derechos como heredero de jubilado por no percibir lo que legítimamente le corresponde.----------

Entrando al análisis de la acción planteada contra el Art. 1° de la Ley N° 3542/2008, que modifica 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", el cual dispone: Art 3°- 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 Indice 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.".*----------

A fin de esclarecer los conceptos primeramente se debe traer a colación la disposición constitucional vinculada al sistema o regimen de jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos principalmente el Art. 103 de nuestra Carta Magna que prescribe: *" 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).----------

En este estado, del estudio de esta acción, 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 referencias a circunstancias totalmente dispares.----------

En primer lugar, la equiparación salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea realizada por los trabajadores; mientras que, la actualización salarial —dispuesta por el Art. 103 de la Carta Magna- se refiere al 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 actualizar 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 Constitución Nacional.----------

En relación a la impugnación referida al Art. 8° de la Ley 2345/03, cabe manifestar que esta disposición legal, fue modificada por el art. 1 de la Ley 3542/08, esta contraviene los principios establecidos en el Art. 103 de la Constitución Nacional, que 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*", consecuentemente, la disposición atacada crea mayor desigualdad en cotejo con lo ya expuesto en cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización establecido en el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008.----------

Ahora bien, en cuanto a la impugnación presentada contra el Art. 6° de la Ley 2345/03, comparto lo expresado por el Ministro preopinante, en el sentido de que la misma no le es aplicable y por ende no le causa agravio.----------

En relación al Art. 6° del Decreto N° 1579/2004, refutado de inconstitucional, es necesario destacar que el mismo ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada -- Art. 8° ce la Ley N° 2245/2003, modificado por la Ley N° 3542/2008 - por lo que la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma, resultaría inoficioso.----------

Por las razones precedentemente expuestas, visto el dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que corresponde hacer lugar parcialmente 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° 2345/2003-, respecto al señor Leonardo Acuña Nuñez, de conformidad al Ar: 555 del C.P.C. **Es mi Voto**.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: El Sr. LEONARDO ACUÑA NUÑEZ, por derecho propio, bajo patrocinio de Abogado, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Arts., 1° Ley N° 3542/2008 que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/2003 y el Art. 6° del Decreto N° 1579/2004 del Poder Ejecutivo.----------

Consta en autos copia de la documentación que acredita que la accionante reviste la calidad de Heredero de Jubilada de la Administración Pública -Resolución DGJP- B N° 7357 del 30 de agosto de 2019, expedido por el Ministerio de Hacienda.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro C.S.J.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

La parte recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts.6, 14, 46, 102, y 103 de la Constitución Nacional al impedir que su haber jubilatorio sea actualizado en igualdad de tratamiento dispensado a los docentes públicos en actividad. Solicita la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas.----------

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 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 Indice 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".----------

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.----------

Finalmente, en lo atinente a la impugnación del Art.6° del Decreto N° 1579/2004, se advierte que la parte accionante no expone ni desarrolla los agravios concretos generados por las disposiciones cuestionadas, se verifica más bien una impugnación genérica, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.----------

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 N° 3542/08 que modifica el Art. 8° de la ‹ley N°2345/03 en relación al Sr. LEONARDO ACUNA NUÑEZ, 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: ----------

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Talavera Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 1180

Asunción, 23 de diciembre 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 PARCIALMENTE 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°2345/2003, en relación a**l señor LEONARDO ACUÑA NUÑEZ,** de conformidad a lo establecido en el art. 555 del CPC.----------

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

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mi:

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Abg. Julio C. Talavera Martínez
Secretario

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