CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PROMOVIDA POR PELAGIO OLMEDO THOMPSON C/ EL ART. 1 DE LA LEY 3.542 QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2.345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES DEL SECTOR PÚBLICO"; ART. 8° Y 18° INC Y) DE LA LEY 2345/2003; ART. 6° DE SU DECRETO REGLAMENTARIO. N° 1.579/04". N° 2014, AÑO 2019.----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 20-09-2024 Roque López Fleitas Asistente

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Novecientos sesenta y siete.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los diecinueve días del mes de septiembre 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 PELAGIO OLMEDO THOMPSON C/ EL ART. 1 DE LA LEY 3.542 QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2.345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES DEL SECTOR PÚBLICO"; ART. 8° Y 18° INC Y) DE LA LEY 2345/2003; ART. 6° DE SU DECRETO REGLAMENTARIO. N° 1.579/04"**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Señor Pelagio Olmedo Thompson, 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: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS.**----------

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS,** dijo: ----------

El señor **PELAGIO OLMEDO THOMPSON**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1º de la Ley Nº 3542/08 *"QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY Nº 2345/03 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, contra los Arts. 1° y 18° inc. y) de la Ley N° 2345/63 *"DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"* y contra el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 *"POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N 2345/03"*.----------

Se advierte en autos copia de la Resolución N° 3940 de fecha 26 de diciembre de 2006, la cual fuera dictada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, dependiente de la Subsecretaria de Estado de Administración Financiera, funcionaria de la Administración Pública.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

El recurrente manifiesta que las normas impugnadas vulneran disposiciones consagradas en los Arts. 6, 46, 47, 103, 132, 136, 247 y 260 inc. 1) de la Constitución Nacional. Al mismo tiempo, peticiona que le sea declarada la inaplicabilidad de las disposiciones recurridas, consecuentemente se disponga que el monto que percibe en concepto de haber jubilatorio sea actualizado al monto que perciben los funcionarios en actividad.----------

En primer lugar cabe el análisis de la acción sobrevenida contra la Ley Nº 3542 de fecha 26 de junio de 2008, que en su Art. 1º 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 PÚBLICO", 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 *"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 Nº 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.----------

En relación a la impugnación al Art. 18 inc. y) de la Ley N° 2345/03 -en cuanto deroga el Art. 105 de la Ley N° 1626/00-, se advierte que el accionante se limita a la mera enunciación de la impugnación de tales normativas, la parte accionante no expone ni desarrolla agravios concretos, se verifica más bien una impugnación meramente 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.---------

Y, en relación al Decreto N° 1579/2004, resulta que el mismo era reglamentario del Art. 8 de la Ley N°2345/2003 en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta 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 así el Decreto Reglamentario N° 1579/04.----------

Conforme a lo precedentemente expuesto, visto el Dictamen 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 señor **PELAGIO OLMEDO THOMPSON**, de conformidad al Art. 555 del CPC. **ES MI VOTO**. ----------

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

1. El señor **Pelagio Olmedo Thompson**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogada, se presenta ante la Corte Suprema de Justicia a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad en contra del artículo 1° de la Ley Nº 3542/2008 "Que modifica y amplía la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones del Sector Público"; artículos 8° y 18º inc. y) de la Ley N° 2345/2003 y artículo 6° del Decreto N° 1579/2004 en su calidad de jubilado de la administración pública, conforme acredita con las instrumentales agregadas en autos. ----------

2. Manifiesta el accionante que las disposiciones impugnadas vulneran principios, derechos y garantías consagrados en los artículos 6, 46, 47, 103, 132, 136, 137, 247 y 260 inc. 1) de la Constitución Nacional.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

3. Primeramente debemos afirmar que el Art. 1 de la Ley N° 3542/2008 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 N° 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.----------

4. 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).----------

5. La Constitución Nacional ordena que la ley garantice "...la actualización" de los haberes jubilatorios "...en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad" (Art. 103 CN); la Ley N° 3542/08 supedita "a la variación del Índice de Precios del Consumidor calculados por el BCP", como tasa de actualización.----------

6. 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.----------

7. 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.--------

8. Nuestra Carta Magna garantiza también la defensa en juicio de las personas y de sus derechos, es por ello que la Corte Suprema de Justicia no puede dejar de dar respuesta a los reclamos hechos por los ciudadanos, ya que no sólo es una facultad del magistrado, sino su deber analizar el derecho positivo aplicable al caso de forma hermenéutica y armoniosa. Conforme a este punto, debemos afirmar que la Constitución Nacional ya no es una mera carta de organización del poder y la declaración de unas libertades básicas sino, antes bien, una *norma* directamente operativa que contiene el reconocimiento de *garantías -positivas y negativas- exigibles jurisdiccionalmente.*----------

9. Tenemos el deber constitucional de identificar el derecho comprometido en la causa, en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona. Nuestra obligación es hacer justicia y velar por la supremacía de la Constitución, en el marco del respeto de las garantías constitucionales en ella amparadas. En esta línea de argumento, el Poder Judicial, y en especial la Corte Suprema de Justicia, está obligado a remover factores que propicien discriminaciones prohibidas por nuestra Constitución; por ello, cualquier interpretación que favorezca la discriminación que significa que una persona con derechos y calidad adquiridos, resulte menoscabada y/o discriminada no puede sino ser tachada de inconstitucional.----------

RECIBIDO -09- 2024

10. En relación al 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 Nº 3542/2008, que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/03.----------

11. Finalmente, cabe señalar que el Art. 6 del Decreto N° 1579/04 era reglamentario del Art. 8 de la Ley N° 2345/03 en cuanto al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios. Actualmente, con la nueva redacción instituida 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. Ante tales extremos, el caso sometido a consideración de esta Sala 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.------

12. Por tanto, y en atención a las manifestaciones vertidas, considero que se debe hacer lugar parcialmente a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley Nº 3542/2008 (que modifica el Art. 8 de la Ley N° 2345/2003) y del Art. 18 inc. y) de la Ley Nº 2345/2003, con relación al accionante, el señor Pelagio Olmedo Thompson. **Es mi voto**.----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: ----------

El señor PELAGIO OLMEDO THOMPSON, por derecho propio y bajo patrocinio de la Abg. Maria Teresa Vera de Candia, 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" y 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" en lo que respecta a la derogación del Art. 105 de la Ley Nº 1626/2000 y Art. 6 del Decreto N° 1579/2004 reglamentario de la Ley N° 2345/03.----------

Obra en autos las constancias que corresponden al accionante, ostentando la calidad de jubilado como funcionario de la administración pública, conforme a la Resolución DGJP - B° N° 3940 de fecha 26 de diciembre de 2006.----------

El recurrente sostiene que las disposiciones objetadas vulneran los Arts. 6, 46 y 103 de la Constitución Nacional, al alterar el mecanismo de actualización y alterar el sistema de determinación de la remuneración base.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 Nº 2345/03 ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional.----------

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 cuanto al agravio constitucional que genera el mecanismo de actualización previsto en el art.1 de la Ley Nº 3542/2008, que modifica el Art.8 de la Ley Nº 2345/03.----------

En cuanto al Art. 6 del Decreto N° 1579/04, que reglamenta el mecanismo de actualización de haberes jubilatorios previsto en el Art. 8 de la Ley N° 2345/03. La redacción actual de este artículo conforme al Art. 1 de la Ley Nº 3542/08 resulta suficiente, puesto que ahora se encuentra inserto en la norma el mecanismo a ser utilizado, quedando el Decreto sin utilidad práctica para el caso concreto, por lo que el estudio resulta inoficioso.----------

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 el Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, en lo que afecta a los derechos del señor PELAGIO OLMEDO THOMPSON, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del CPC. **Es mi voto.**----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PROMOVIDA POR PELAGIO OLMEDO THOMPSON C/ EL ART. 1 DE LA LEY 3.542 QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2.345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES DEL SECTOR PÚBLICO"; ART. 8° Y 18° INC Y) DE LA LEY 2345/2003; ART. 6° DE SU DECRETO REGLAMENTARIO. N° 1.579/04". N° 2014, AÑO 2019.----------

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 Júnghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

SENTENCIA NÚMERO: 967

Asunción, 19 de septiembre 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 *parcialmente* a la Acción de Inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 3542/08, que modifica el Artículo 8 de la Ley N° 2345/03 y el Art. 18 inciso y) de la Ley N° 2345/03, con relación al Señor **PELAGIO OLMEDO THOMPSON,** de conformidad a lo establecido en 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:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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