



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Cuatrocientos cuarenta y cinco.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *doce* días del mes de *septiembre* del año dos mil *veintitres*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARÍA ELENA COLMAN DE MUJICA C/ ART. 5º, 8º Y 18º INC. "Y" DE LA LEY 2345/03, EL ART. 6º DEL DECRETO 1579/04, Y EL ART. 1º DE LA LEY 3542/2008 QUE MODIFICA EL ART. 8º DE LA LEY 2345/03**", a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida la señora María Elena Colman de Mujica 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: -----

CUESTIÓN:

¿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 ante esta Corte, por derecho propio y bajo patrocinio de abogada, la señora María Elena Colman de Mujica, con el objeto de impugnar de inconstitucionalidad el Art. 1º de la Ley N° 3542/2008 "**QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 2345/2003 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"**", los Arts. 5º, 8º y 18º inc. y) de la Ley 2345/2003 "**DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**" y el Art. 6 del Decreto Reglamentario N° 1579/04 "**POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2345/03.**"-----

A los efectos de acreditar legitimación activa, la accionante, quien reviste la calidad de jubilada como docente del Magisterio Nacional, acompaña copia de la Resolución DGJP-B N.º 5300 de fecha 28 de setiembre de 2018.-----

La parte recurrente alega que las disposiciones objetadas violan lo dispuesto en los Arts. 6, 14, 102 y 103 de la Constitución Nacional, aduciendo que dichas normas desvirtúan la garantía constitucional de igualdad de tratamiento para funcionarios activos y jubilados, al establecer un criterio de actualización de haberes jubilatorios diferente al de la actualización de salarios de los funcionarios activos, contraviniendo de esta forma la prohibición de toda discriminación contemplada en la Carta Magna.-----

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 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 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, 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 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 transcrita. 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 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.-----



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARÍA ELENA COLMAN DE MUJICA C/ ART. 5º, 8º Y 18º INC. "Y" DE LA LEY 2345/03, EL ART. 6º DEL DECRETO 1579/04, Y EL ART. 1º DE LA LEY 3542/2008 QUE MODIFICA EL ART. 8º DE LA LEY 2345/03. AÑO: 2020 N°:2084.



Con respecto al Art. 6º del Decreto N° 1579/2004, es necesario destacar que esta disposición legal ha perdido virtualidad al ser reglamentario de una norma modificada - Art. 8º de la Ley N° 2345/2003, modificado por la Ley N° 3542/2008 - por lo que, una eventual declaración de inconstitucionalidad de dicha norma impugnada no tendría más efecto que el solo beneficio de la misma.

En relación a la impugnación del 18º inc. y) de la Ley N° 2345/2003, cabe manifestar que al constatarse que la recurrente reviste la calidad de jubilada del Magisterio Nacional, la norma atacada no afecta sus derechos.

Finalmente, en lo atinente a la impugnación del Art. 5 de la Ley N° 2345/03, 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.

Debemos entender 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, 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 parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley N° 3542/2008 - que modifica el Art. 8º de la Ley N° 2345/2003 - con relación a la accionante. **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 14/04/23 y he procedido a emitir mi voto en fecha 16/05/23.

La Sra. MARIA ELENA COLMAN DE MUJICA, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogada, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra de los Arts. 5º, 8º, 18º inc. y) de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO" y el Art. 1º DE LA LEY N° 3542/2.008 QUE MODIFICA EL ART. 8º DE LA LEY 2345/03, en contra del Art. 6º del Dto. Del Poder Ejecutivo N° 1579/04 de fecha 30 de enero de 2.004.

Consta en autos copias de las documentaciones expedidas por el Ministerio de Hacienda que acreditan que la accionante reviste la calidad de Jubilado Docente del Magisterio Nacional según Resolución DGJP-B N° 4207 de fecha 27 de agosto de 2.018.

La parte recurrente alega que el Art. 1º de la Ley N° 3542 viola 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.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Victor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

En relación a las objeciones contra el Art. 1 de la Ley 3542/08, que dispone: "Conforme lo dispone el Art. 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 correspondiente 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 caso que nos ocupa ni la Ley 2345/03, ni disposición alguna puede contravenir la supremacía constitucional.-----

En relación a la impugnación del Art. 18 inc. y) de la ley N° 2345/2003., la disposición no afecta a la recurrente, dado que la misma tiene el carácter de jubilada como docente del Magisterio Nacional.-----

Respecto a la objeción planteada por el Art. 6° del Decreto N° 1579/04, resulta que esta disposición era reglamentaria del Art.8° de la Ley N° 2345/03, en cuanto al mecanismo de actualización de haberes jubilatorios. Actualmente teniendo en cuenta la nueva redacción dispuesta por la Ley 3542/08, el Ministerio de Hacienda aplica directamente la variación de Índice de Precio del Consumidor como base de actualización anual de los haberes jubilatorios, dejando de lado el Decreto reglamentario N° 1579/04, por tanto, sería inoficioso expedimos sobre la cuestionada disposición.-----

Finalmente, en relación a la impugnación del Art. 5° de la Ley N° 2345/03, formulada por la accionante, considerando que la misma es jubilada del Magisterio Nacional, la citada disposición legal no es aplicable a la recurrente, no siendo necesarias más consideraciones que realizar.-----

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



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR MARÍA ELENA COLMAN DE MUJICA C/ ART. 5º, 8º Y 18º INC. "Y" DE LA LEY 2345/03, EL ART. 6º DEL DECRETO 1579/04, Y EL ART. 1º DE LA LEY 3542/2008 QUE MODIFICA EL ART. 8º DE LA LEY 2345/03. AÑO: 2020 N°:2084.-----



Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8º de la Ley N° 2345/03 en lo que afecta al derecho de la Sra. **MARÍA ELENA COLMAN DE MUJICA**, de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C. **ES MI VOTO.**-----

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA** manifestó, que se adhiere al voto del Ministro preopinante **Doctor DIÉSEL JUNGHANNS**, por los mismos fundamentos.-----

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: 445.

Asunción, 12 de septiembre de 2023 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:



HACER LUGAR PARCIALMENTE a la Acción de Inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1º de la Ley N°3542/2008 (Que modifica el Art. 8º de la Ley N°2345/2003), en relación a la señora **MARÍA ELENA COLMAN DE MUJICA** de conformidad a lo establecido en el 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

