

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PROMOVIDA POR TOMAS RAMIREZ FERREIRA C/ ART. 8° Y 11° DE LA LEY N° 2345/03, MODIFICADO POR EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08, Y LOS ARTS. 5° Y 6° Y EL ANEXO 3° DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579 Y EL ANEXO 3 DEL MISMO DECRETO REGLAMENTARIO". AÑO: 2019 – N.º 2174.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *Doscientos sesenta y uno.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *nueve* días del mes de *marzo*, 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 MANUEL DIESEL JUNGHANNS, ANTONIO FRETES** y **VÍCTOR RÍOS OJEDA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PROMOVIDA POR TOMAS RAMIREZ FERREIRA C/ ART. 8° Y 11° DE LA LEY N° 2345/03, MODIFICADO POR EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08, Y LOS ARTS. 5° Y 6° Y EL ANEXO 3° DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579 Y EL ANEXO 3 DEL MISMO DECRETO REGLAMENTARIO"**, a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por el señor Tomas Ramirez Ferreira, por sus propios derechos 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: -----

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **ANTONIO FRETES, VÍCTOR RÍOS OJEDA** y **CESAR DIESEL JUNGHANNS**.-----

A la cuestión planteada el Doctor **FRETES** dijo: El señor TOMAS RAMIREZ FERREIRA, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 11 de la Ley N° 2345/03, Art. 1° de la Ley N° 3542/08 y contra los Arts. 5° y 6° del Decreto N° 1579/2004. Consta en autos copia de las documentaciones que acreditan que el mismo reviste la calidad de pensión por invalidez jubilado de la administración pública y refiere que los artículos impugnados por medio de la presente, se infringen principios, derechos y garantías consagrados en los Art. 6, 46, 47, 57, 95, 102 y 103 de la Constitución Nacional.-----

Resulta imperioso referir la Resolución N° 1648 del 05 de mayo de 2017 "**POR LA CUAL SE OTORGA PENSION POR INVALIDEZ AL SEÑOR TOMAS RAMIREZ FERREIRA, FUNCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**" dictada de conformidad a las disposiciones contenida en el Art. 11 de la Ley N° 2345/03 "De la Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Privado".-----

Respecto a la impugnación realizada en contra del Art. 1° de la Ley N° 4252/10 y analizando el escrito de promoción de la acción, se evidencia que la recurrente en ningún momento ha impugnado directa ni indirectamente la Resolución por medio del cual la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda le acuerda la jubilación obligatoria; así se deduce que en autos el estudio del cuestionado Art. 1° de la Ley N° 4252/10 se torna inoficioso y carente de sentido práctico, asumiendo así la validez y legitimidad del acto normativo que lo conduce a adquirir su calidad de jubilado de la Administración Pública.-----

Abog. Julio Guaran Marín
Secretario

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Dr. Antonio Fretes
Ministro

En cuanto a las impugnaciones presentadas contra el Art. 8 de la Ley N° 2345/03 y el Art. 2 de la Ley N° 2345/03, cabe señalar que dichas disposiciones normativas han sido modificadas tanto por la Ley N° 3542/08 como por la Ley N° 2527/04; esta circunstancia permite colegir que un pronunciamiento en relación a la aplicabilidad o inaplicabilidad de disposiciones que ya fueran modificadas por otras se tornaría inoficiosa además de ineficaz y carente de interés práctico.-----

Respecto de la acción sobrevinida 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 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 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.-----

Por último, es dable manifestar que el accionante se ha limitado a esbozar de manera poco clara y más bien genérica la impugnación contra el Art. 5 del Decreto N° 1579/04, se verifica que el recurrente no ha expuesto ni desarrollado los agravios concretos ocasionados por la normativa objetada, el mismo solo se limita a enunciar la impugnación de tal disposición, esta circunstancia -falta de desarrollo de agravios- impide su consideración por esta Magistratura, que de ninguna manera puede suplir por inferencia la omisión apuntada.-----

Respecto del Art. 6 del Decreto N° 1579/2004, que también fuera impugnado en autos, 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



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“PROMOVIDA POR TOMAS RAMIREZ FERREIRA
C/ ART. 8° Y 11° DE LA LEY N° 2345/03,
MODIFICADO POR EL ART. 1° DE LA LEY N°
3542/08, Y LOS ARTS. 5° Y 6° Y EL ANEXO 3° DEL
DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579 Y EL
ANEXO 3 DEL MISMO DECRETO
REGLAMENTARIO”. AÑO: 2019 – N.º 2174.-----**

jubilatorios, dejando de lado así el Decreto Reglamentario N° 1579/04, por tanto sería inoficioso también expedirnos sobre la cuestionada disposición.-----

Conforme a las circunstancias precedentemente descritas, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor TOMAS RAMIREZ FERREIRA. ES MI VOTO.-----

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

1. El señor Tomás Ramírez Ferreira, por sus propios derechos y bajo patrocinio de abogado, se presenta a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 8° de la Ley N° 2345/03, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3542/08, Art. 11° de la Ley N° 2345/03 y los Arts. 5°, 6° y el anexo 3 del Decreto N° 1579/04. Acompaña debidamente el documento autenticado que acredita su calidad de Pensionado por Invalidez de la Administración Pública conforme a la Resolución DGJP N° 1648 de fecha 05 de mayo de 2017, emanada del Ministerio de Hacienda.--

2. Alega el accionante que se encuentran vulnerados los artículos 6, 46, 57, 95, 102 y 103 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que: *“...es inconstitucional que la pensión por invalidez, derecho humano fundamental, pueda ser calculada, conforme a una tabla o tasa de sustitución, que no tiene en cuenta el PORCENTAJE DE DISCAPACIDAD, y el verdadero daño a la salud, a mi calidad de vida, a mi tercera edad, sino a criterios abstractos e impropios alejados de la forma de calcularse este beneficio conforme a normas protectorias constitucionales...”*.-----

3. El artículo 11 de la Ley N° 2345/03 dispone: *“Pueden acceder al beneficio de pensión de invalidez, ya sea común o por accidente de trabajo, los aportantes menores de sesenta y dos años que tengan una antigüedad mínima de diez años de servicio. El monto inicial del beneficio se calcula multiplicando la Tasa de Sustitución correspondiente por la Remuneración Base definida en el Artículo 5° de esta ley. La Tasa de Sustitución dependerá de la antigüedad al momento de certificarse la invalidez, y será del 47% para aquellos con antigüedad de entre diez a veinte años de servicio, porcentaje que se incrementará en 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional, hasta un tope del 100%. La invalidez deberá ser certificada por una Junta Médica del Ministerio de Salud, según una reglamentación que será redactada por una Comisión conformada por el Director de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, un representante del Ministerio de Salud y un representante de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción, y aprobada por decreto del Poder Ejecutivo”*.-----

4. Entiendo 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 privada, 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 jubilados, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las acreencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.-----

5. En efecto, el cálculo dispuesto por la norma transcrita, en base a la multiplicación de la Tasa de Sustitución por la Remuneración Base, para obtener el monto a percibir en concepto de pensión por invalidez, produce resultados irrisorios que no permitirán lograr la protección integral de los jubilados, ni le permitirán satisfacer sus **“necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio”**, como expresamente lo dispone el Artículo 57 de la Constitución.-----

Abog. Julio A. Pardo Martínez
Secretaría
Dr. ANTONIO ESTEBAN
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Victor Ríos Ojeda
Ministro

6. De ahí que la aplicación de dicha disposición efectivamente agravia al accionante, en cuanto contraviene principios constitucionales establecidos en los artículos 14 (Irretroactividad de la ley), 46 (Igualdad de las Personas) y 103 (Régimen de Jubilaciones de los Funcionarios Públicos) de la Ley Suprema, por impedir al mismo el acceso a un haber jubilatorio digno que le garantice un nivel de vida óptimo y básico.-----

7. Misma suerte corren el **artículo 5°** "*Cálculo de la pensión de invalidez*" y el Anexo 3 "*Tasa de Sustitución para Pensión de Invalidez*" del **Decreto N° 1579/04**, al ser reglamentario del artículo 11 de la Ley N° 2345/03, considerado inconstitucional.-----

8. Es de entender que ninguna ley ordinaria ni acto administrativo puede derogar derechos consagrados en la Constitución en virtud de la Supremacía de esta. Si se oponen a lo establecido en preceptos constitucionales 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*".-----

9. Con relación a la impugnación del artículo 8° de la Ley N° 2345/03 modificado por el artículo 1° de la Ley N° 3542/08, entendemos que tal modificación no altera en lo sustancial lo prescrito en la norma anterior, pues 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), 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*".-----

10. 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 deben 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.-----

11. 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, situación que no se ajusta al caso que nos ocupa.-----

12. En cuanto al artículo 6° del Decreto N° 1579/04, cabe señalar que al ser derogado el artículo 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 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.-----

13. Por tanto, opino que corresponde **hacer lugar parcialmente** a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el señor Tomás Ramírez Ferreira, y en consecuencia declarar, respecto del mismo, la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 3542/08 que modifica el Art. 8° de la Ley N° 2345/03, así como del Art. 11° de la Ley N° 2345/03, del Art. 5° y del anexo 3 del Decreto N° 1579/04. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **DIESEL JUNGHANNS** dijo: Concuero con la conclusión arribada por el Ministro Ríos Ojeda, en cuanto propone HACER LUGAR PARCIALMENTE a la presente acción, con respecto al **Art. 8° de la Ley 2345/2003** (modificado por el Art. 1° de la Ley 3542/2008) y al **Art. 18 inciso y)** del mismo cuerpo legal, por los mismos fundamentos.-----



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PROMOVIDA POR TOMAS RAMIREZ FERREIRA C/ ART. 8° Y 11° DE LA LEY N° 2345/03, MODIFICADO POR EL ART. 1° DE LA LEY N° 3542/08, Y LOS ARTS. 5° Y 6° Y EL ANEXO 3° DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 1579 Y EL ANEXO 3 DEL MISMO DECRETO REGLAMENTARIO". AÑO: 2019 – N.º 2174.-----

Sin embargo, disiento con el Colega en cuanto a la solución propuesta en relación a la impugnación del Art. 11 de Ley 2345/2003. En mi opinión, la impugnación de dicha disposición legal (así como la del Art. 5° y el ANEXO 3 del Decreto No 1579/04, reglamentarios de aquella) debe ser rechazada, puesto que el acto administrativo por el cual se materializa la aplicación de estas normas al accionante, la Resolución DGJP N° 1648 del 05 de mayo de 2017, por la cual se le acuerda pensión con base en el Art. 11 de la ley 2345/03, no fue impugnada de inconstitucionalidad. Ante ello, resultaría inoficioso expedirnos con respecto a la impugnación de las señaladas normas.-----

Por las razones expuestas, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del **Art. 8° de la Ley 2345/2003**, modificado por el Art. 1° de la Ley 3542/2008, y del **Art. 18 Inciso y)** del mismo cuerpo legal, con relación al accionante. **Así 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:

[Signature]
Dr. ANTONIO ESPINOSA
Ministro

[Signature]
Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

[Signature]
Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 261.

Asunción, 9 de marzo de 2023.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR *parcialmente* a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 8° de la Ley 2345/2003, modificado por el Art. 1° de la Ley 3542/2008, con relación al señor Tomás Ramírez Ferreira, ello de conformidad a lo establecido en el Art. 555 del C.P.C.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

[Signature]
Dr. ANTONIO ESPINOSA
Ministro

[Signature]
Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

[Signature]
Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

[Signature]
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario



